Celso Furtado

a esperança militante

1 (Interpretações)

Cidoval Morais de Sousa
Ivo Marcos Theis
José Luciano Albino Barbosa
(Organizadores)

eduepb

Cidoval Morais de Sousa
Ivo Marcos Theis
José Luciano Albino Barbosa
(Organizadores)

Celso Furtado

a esperança militante
(Interpretações)
Vol 1

Campina Grande - PB
2020

BR 101 - KM 03 - Distrito Industrial - João Pessoa-PB - CEP: 58.082-010

Depósito legal na Biblioteca Nacional, confome Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.
FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA HELIANE MARIA IDALINO SILVA - CRB-15ª/368

C766 Celso Furtado: a esperança militante: vol.1.[Livro eletrônico]./Cidoval Morais de Sousa, Ivo Marcos Theis, José Luciano Albino Barbosa(Organizadores). –Campina Grande: EDUEPB, 2020.
3.073 Kb. - 372 p. il.

Nota: "Projeto editorial 100 anos de Celso Furtado"
ISBN 978-65-86221-08-4 (E-book)
ISBN 978-65-86221-10-7 (Impresso)

1. Desenvolvimento regional – Brasil, Nordeste. 2.Celso Furtado (1920-2004). 3. Economista paraibano. 4. Celso Furtado – Cientista social. 5. Desenvolvimento econômico. 5.Desigualdades regionais. 6. Políticas de desenvolvimento – Brasil, Nordeste. I.Sousa, Cidoval Morais de (Organizador). II. Theis, Ivo Marcos (Organizador). III. Barbosa, José Luciano Albino(Organizador).

21. ed.CDD 338.99813

Agradecimentos

Este projeto é uma construção coletiva que se tornou realidade graças ao apoio de muitos parceiros e instituições. Dentre eles, destacamos: João Azevedo (Governador da PB); Antonio Guedes Rangel Júnior (Reitor da UEPB); Naná Garcez (EPC); Luciano Nascimento (EDUEPB); Rosa Freire d´Aguiar (Jornalista e Tradutora); Carlos Brandão (IPPUR-UFRJ); Fernando Macedo (IE – Unicamp); Dom Jaime Vieira Rocha (OBSERNE); Roberto Germano Costa (FAPESQ-PB); Roberto Saturnino Braga (Centro Internacional Celso Furtado); Monica Tejo Cavalcanti (INSA); Marcos Costa Lima (UFPE); Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (NPDR-FURB).

Aos intelectuais cabe-lhes aprofundar a percepção da realidade social para evitar que se alastrem as manchas de irracionalidade que alimentam o aventureirismo político; cabe-lhes projetar luz sobre os desvãos da história onde se ocultam os crimes cometidos pelos que abusam do poder; cabe-lhes auscultar e traduzir as ansiedades e aspirações das forças sociais ainda sem meios próprios de expressão.

Celso Furtado

Sumário

Parte II
Pensamentos e Contribuições

Parte III
Desenvolvimento e Subdesenvolvimento

Apresentação

Antonio Guedes Rangel Junior[1]

Pensei em iniciar este texto de apresentação com a expressão "se vivo fosse, Celso Furtado completaria 100 anos em julho de 2020". Mas como não afirmar que ele está vivo hoje? Afinal, não há melhor forma de permanecermos vivos que pelas ideias, pelas obras. Este livro é uma prova da atualidade do pensamento do paraibano mais destacado como pensador e intérprete do Brasil. Porém, um pensador e intérprete que foi além da realidade brasileira tornando-se uma referência no mundo e, sobretudo, na América Latina.

Celso Furtado é um clássico. Do ponto de vista da compreensão do fenômeno do desenvolvimento regional e do subdesenvolvimento, fundamentais para a história econômica brasileira. Sua síntese desta história, que vem do período colonial até o século XX, torna-se referência basilar como instrumento de entendimento do processo de dominação centro-periferia.

O conjunto de sua obra é alicerce, pilar estrutural, necessidade básica para quem quer compreender a realidade brasileira e latinoamericana, histórica e atual. Economia é essencialmente economia política, compreensão dos fenômenos sociais e políticos da vida do povo, visando sua melhoria e a solução de problemas. Eis o sentido da economia.

Este livro, sem quaisquer vieses hiperbólicos nem demérito aos que não constem como autores, consegue reunir o que existe de melhor na atualidade, naquilo que se poderia chamar de continuadores do sonho de Celso Furtado. A releitura de suas obras, a atualização de suas visões sobre o Brasil e a questão do desenvolvimento regional estão presentes de forma viva, o que torna vivificado o pensamento do homem do sertão

1 Psicólogo, Doutor em Educação pela UERJ, reitor da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB (2013-2020), presidente da ABRUEM (2019-2020).

que se tornou universal pelo conjunto de suas ideias.

"É necessário usar a imaginação e pensar com coragem. O economista não é um profissional qualquer, ele tem uma participação num ponto sensível da vida social e isso o compromete com valores. O economista não pode ser apenas alguém que vende serviços. Ele tem que ser alguém que transmite uma mensagem baseada em valores, em uma visão do social, uma visão do Brasil.[2]

No momento em que este livro é fechado, um dos seus mais destacados colaboradores encerra sua carreira, tornando-se também candidato a tornar-se referência clássica na mesma linha de estudos. Trata-se do Prof. Wilson Cano, que merece todas as nossas reverências como pesquisador, estudioso que foi da temática do desenvolvimento.

Esta obra nasce para celebrar o centenário de Celso Monteiro Furtado e deve seguir seu caminho, como facho de luz a clarear os caminhos da razão, que deve guiar a busca de compreensão dos fenômenos econômicos, a partir de suas bases sociais e políticas, sempre no rumo da transformação, para melhor, da vida das pessoas. Que seja perene!

2 Depoimento de Celso Furtado aos estudantes participantes do XXIV ENECO, Campinas-SP, 1997

Introdução

Celso Furtado: um militante da esperança

Cidoval Morais de Sousa[1]
Ivo Marcos Theis[2]
José Luciano Albino Barbosa[3]

I. Introdução

Não parece restar dúvidas que Celso Furtado (1920-2004) foi um dos mais importantes economistas e cientistas sociais brasileiros. Sua obra atravessou o século XX e chegou ao século XXI agendando e provocando debates e proposições para a solução de problemas crônicos no Brasil, como as desigualdades regionais. Furtado é leitura obrigatória para aqueles que procuram compreender os liames sociais e econômicos que orientam o campo das alternativas e a construção de um projeto de País, característica marcante de seus escritos (CÊPEDA, 2001).

A intensidade com que a obra de Celso Furtado tem sido discutida e a sua permanência no tempo iluminando a produção tecnocientífica em diferentes campos (da Economia Política, passando pelas Ciências Sociais, Ciências da Saúde, Ciências Agrárias, até a Biologia) podem ser observadas em números que surpreendem nas principais bases de

---

1 Jornalista, Doutor em Geociências pela Unicamp, professor e pesquisador da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), vinculado aos Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Ensino de Ciências e Educação Matemática. Colabora com o PPGCTS da UFSCar.

2 Economista, PhD em Geografia Humana pela Eberhard-Karls Universität Tübinguen (Alemanha), docente pesquisador do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau (FURB), líder de núcleo de pesquisa e editor da Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional.

3 Sociólogo, Doutor em Sociologia pela UFPB, professor efetivo da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), vinculado ao Departamento de Ciências Sociais e docente permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional.

gestão, indexação e divulgação dos periódicos científicos mais qualificados do Brasil e do mundo. Na base *Scielo,* por exemplo, no momento em que escrevemos, encontramos 88 publicações sobre a obra do economista paraibano, produzidos nos últimos 20 anos, em Países como Brasil, México, Venezuela, Chile, Colômbia e Portugal.

Se transferirmos a busca para o *Portal de Periódicos da Capes*, utilizando o mesmo descritor (Celso Furtado), o resultado é acachapante: são 1.257 textos, sendo 1.060 artigos revisados por pares, 125 resenhas e 43 livros. Desse total, 268 têm origem brasileira e concentram-se em temas como economia e desenvolvimento, neoliberalismo, política econômica, capitalismo e negócios. Furtado aparece como autor em 21 publicações, grande parte escrita em inglês. São 195 citações só no *Science Index* (*Web of Science Group*) – a mais importante base de mensuração de impacto de uma obra acadêmica no mundo.

Outro indicador importante do reconhecimento de Celso Furtado no panorama acadêmico mundial pode ser verificado no *Google Acadêmico.* Nossa busca, também com o mesmo descritor, obteve 44.300 resultados, ficando muito a frente de pensadores como Caio Prado Júnior (20.900) e Florestan Fernandes (29.900). Há, por outro lado, 6,8 milhões de referências ao economista quando a busca é feita no *Google*. Localizamos 13,7 mil notícias e mais de 80 mil vídeos, incluindo reprodução de entrevistas, documentários, programas e reportagens envolvendo, direta (com a presença dele) e indiretamente (sendo, por exemplo, tema da produção), o nosso homenageado.

O propósito desta coletânea, que reúne textos de mais de 20 pensadores brasileiros, latino-americanos e portugueses com forte inserção nacional e internacional, é celebrar os 100 anos de nascimento desse paraibano que se tornou um clássico do pensamento brasileiro e, sobretudo, um militante da esperança.

2. Um Clássico

Um pensamento clássico para assim ser considerado deve ser atual ao induzir compreensões sobre problemas cotidianos, segundo instrumentos originais de reflexão. Perdura no tempo por essa capacidade de se renovar. Estas são, em linhas gerais, as condições que o definem. No entanto, há outra face de igual importância para as obras inacabadas, quanto à análise e aos ensinamentos: a capacidade inventiva. De algum modo, talvez sem esta pretensão no momento em que foi criada, a obra

clássica diz respeito àqueles arranjos argumentativos que abordam sobre a origem, sobre o que toca certeiro na identidade. Assim, algo de mitológico lhe assenta, tendo em vista ser aquela fonte cuja água nunca se acaba, e cujo norte sempre guia. Sua leitura, mesmo de outro tempo, de alguma forma tem o que dizer sobre o hodierno. Na vasta obra de Celso Furtado há quatro pilares que demonstram a sua dimensão clássica, quer dizer, aquilo que o coloca na condição de inventor do Nordeste, do Brasil.

Em primeiro lugar, dos anos 1950, com o GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) até suas últimas falas, Furtado demonstrou o que significa a relação inseparável entre o pensar e o agir, entre o rigor acadêmico e o engajamento político. O esforço de uma vida esteve orientado para o enfrentamento dos problemas seculares do Brasil, para a superação de sua condição subdesenvolvida. Embora as terminologias sejam outras nos dias atuais, além do Brasil ter avançado bastante, a questão colocada por ele dizia respeito a algo atualíssimo: a renovada capacidade de gerar riqueza na mesma proporção em que se acumula. As tentativas de mudança desse "defeito" de origem culminam sempre em golpes. Este é o ponto central no pensamento de Furtado, a questão do subdesenvolvimento.

Segundo, em relação ao Nordeste, pela primeira vez, ataca-se o problema pela dimensão econômica, política, sociológica, e não pelas batidas teclas do combate à seca com a construção de açudes e frentes de emergência. Furtado antropologizou o problema. A questão fundamental seria romper com as estruturas arcaicas, como o coronelismo. Deveriam ser atacadas as formas de exploração do homem e da terra, substituindo isso tudo pelo que havia de mais atual, que era, nos anos de 1950, o desenvolvimento pela geração de renda através da industrialização e do consequente emprego formal. Não havia, no seu entender, como mudar o Brasil sem resolver o problema do Nordeste, sem atacar nossas formas de exclusão.

Em terceiro, promover o desenvolvimento não diz respeito a fórmulas mágicas ou a projetos de gênios extraordinários. Refere-se, por outro lado, à capacidade de planejamento, a arranjos burocráticos e institucionalizados que garantam a reprodução controlada de novas práticas de gestão. Em resumo, o desenvolvimento está no plano econômico, na transformação social pela geração de riqueza e renda, mas isso precisa ocorrer em meio a instituições democráticas que assegurem o que hoje se chama de desenvolvimento sustentável. Para Furtado, o Estado

Democrático assume o protagonismo nesse contexto, sendo, assim, o grande articulador de forças e potencialidades para a condução de uma economia integrada, com redução das desigualdades regionais, bem diferente dos ciclos econômicos (pau-brasil, cana-de-açúcar, cacau, ouro, café etc.), que ao tempo em que geram riqueza, ampliam as desigualdades.

Por último, rompe com o complexo de vira-latas. Na esteira do que foi o governo JK, Furtado se enche de esperança para tornar o Brasil uma grande nação: rica, soberana, menos desigual. Assim, sua obra traz consigo a crítica, a análise dos problemas sociais, mas, sobretudo, o destaque de nossas potencialidades. No caso do Nordeste isto fica muito claro. Enquanto os outros exemplos de intervenção se referiam à região como problema, como flagelo, em Furtado tal problema era diagnosticado no sentido de sua superação, não como um lugar de coitados a mendigar esmolas aos centros ricos. A partir dele, nenhum nordestino e brasileiro deve se colocar na condição de vira-latas, de (sub)alguma coisa. As dificuldades devem sinalizar para sua superação e o Nordeste era e é isto, um infindável complexo de potencialidades econômicas, sociais, culturais, de riqueza incalculável. Em Furtado há uma fonte de esperança, devidamente demonstrada, de que podemos ser mais. Podemos dizer que ele carrega, e isto se faz presente na obra, aquele ímpeto civilizatório do Pós-Segunda Guerra Mundial. Não mais 'o país do futuro', mas uma nação como projeto.

São esses elementos que o definem como um pensador clássico brasileiro, e que são melhor compreendidos quando focamos a lupa para algo anterior a isso tudo. Estamos nos referindo a questões existenciais que foram determinantes para toda a sua trajetória como homem das letras e da ação. Da infância em Pombal, na Paraíba, ao jovem da Força Expedicionário Brasileira, Furtado foi forjado entre guerras. Seja a situação trágica do sertão paraibano, seja diante do cenário destrutivo provocado pela Segunda Grande Guerra Mundial. Não foi ele um retórico, um pensador de gabinete. Da mesma forma que presenciou a reconstrução da Europa, imaginou para o Nordeste e para o Brasil algo semelhante.

Este era Celso Furtado, um homem educado pelas letras e pela pedra - como diz João Cabral de Melo Neto. De Sorbonne e de Sertão, alguém que sempre esteve diante de crises, a estudá-las de frente, encontrando suas causas históricas e propondo soluções racionais, viáveis diante do razoável e possível. Ele tinha 'a pedra de nascença do sertão, entranhada', cuja sorte nunca a removeu, de 'carnadura concreta' que o definiu como

inquieto ao enfrentamento das contradições do Nordeste. Foi um cangaceiro das letras.

Neste contexto de profunda crise (Covid-19), ler Furtado está na ordem do dia. Mais do que nunca se constata a importância do Estado, do setor público, para organizar nossa produção de alimentos, a construção de um projeto para a indústria nacional, garantir a soberania, a sustentabilidade dos biomas, da República, enfim. Retomemos este clássico para sabermos quem somos, para recompormos nosso projeto de unidade nacional, de brasilidade, em tempos de Estado mínimo, fundamentalismo religioso, terra plana e, agora, Coronavírus.

Este livro se articula, portanto, como um convite à leitura do clássico Furtado. Reúne, como já mencionamos acima, textos produzidos nos últimos 30 anos por leitores atentos e privilegiados. Atentos, porque pesquisadores, estudiosos dos problemas brasileiros, vinculados a instituições de prestígio nacional e internacional e que têm a crítica como natureza de ofício; privilegiados, porque conviveram em algum momento da vida pessoal, profissional ou acadêmica com o Celso Furtado. Puderam, além de estudá-lo, ouvi-lo, interagir com ele e testemunhar aquilo que nos parece a principal característica de seu legado: a prova de que teoria e prática são indissociáveis.

A proposta, desde o princípio, não era publicar material inédito, mas, sim, resgatar textos já divulgados em outros espaços (livros, dossiês, periódicos, anais) e criar, para eles, novas oportunidades de divulgação, estimular leituras, discussões e instigar novas interpretações do pensamento furtadiano. Contatamos autores e editores. A acolhida foi generosa e sem restrições. Alguns pediram para reler seus textos. A maioria manteve o original. Outros, refizeram ou atualizaram. E outros, ainda, preferiram escrever um novo texto. O resultado de cada acordo está registrado em notas de rodapé na abertura de cada capítulo. Quatro artigos, incluindo um do professor Wilson Cano, que morreu pouco antes do fechamento desta coletânea, estão publicados *in memoriam*.

Desde o final dos anos 1960 que o legado de Furtado é tema de debate, sobretudo em livros. Foi um dos poucos pensadores brasileiros a ter sua obra visitada criticamente, ainda em vida. O sociólogo Francisco de Oliveira, de saudosa memória, talvez tenha inaugurado essa linha de discussão. E com dois títulos: um com ensaios críticos sobre a contribuição intelectual e política de Furtado para as políticas de desenvolvimento do Brasil, incluindo a Sudene (A navegação Venturosa,

republicado recentemente pela Boi Tempo); e outro para a Coleção Grandes Cientistas Sociais (Editora Ática), concentrando-se, sobretudo, nas contribuições teóricas como as discussões sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento.

A partir da obra de Oliveira, várias outras emergiram: *Era da Esperança: Teoria e Política no Pensamento de Celso Furtado*, organizada por Marcos Formiga e Francisco Sales Gaudêncio e publicada pela Paz e Terra (1995); *A grande Esperança em Celso Furtado*, organizada por Bresser-Pereira e José Marcio Rego e publicada pela Editora 34 (2001); *Nas Sombras do Subdesenvolvimento: Celso Furtado e a Problemática Regional no Brasil*, de Anderson César G. T. Pellegrino, publicada pela Editora Alínea (2005); *Celso Furtado e o século XXI*, organizada por João Saboia e publicada pela Martins Fontes (2006); *A atualidade do pensamento de Celso Furtado*, organizada por Marcos Costa Lima e Maurício Dias David Lima, publicada pela Francis Editora (2008); *50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado*, organizada por Tarcísio Patrício de Araújo, Salvador Teixeira Werneck Vianna e Júnior Macambira, e publicada pelo Ipea (2009); *O Pensamento de Celso Furtado e o Nordeste Hoje*, organizada pelo Centro Celso Furtado e publicada pela Contraponto (2009); *Celso Furtado e o Brasil*, organizada por Maria da Conceição Tavares e publicada pela Fundação Perseu Abramo (2010).

O que apresentamos a seguir não é um manual técnico do tipo "para compreender Furtado", mas, sim, um guia crítico, que não conduz o leitor, necessariamente, por um mesmo caminho, que não embala e entrega uma compreensão pronta, fechada, definitiva da obra desse paraibano de Pombal. No máximo, compartilha pistas, recortes, trajetos inconclusos, projetos em curso e uma avalanche de desafios e questões que nos provocarão ainda por muito tempo, dada a singularidade de sua obra. Por isso, este livro interessa (ao menos pensamos assim) tanto aos que desejam conhecer, quanto aos que pretendem realizar estudos mais aprofundados ou mesmo revisitar a obra de Furtado.

3. Agenda da Coletânea

Os textos desta Coletânea estão dispostos seguindo quatro conjuntos temáticos: Identidade (Parte I), Pensamento e Contribuições (Parte II), Desenvolvimento x Subdesenvolvimento (Parte III) e Desenvolvimento Regional (Parte IV).

O Capítulo que abre a Parte I foi escrito por Rosa Freire d'Aguiar, viúva de Celso Furtado, e traça o 'Perfil Intelectual' do nosso homenageado. Tudo começa no sertão da Paraíba, aonde Furtado nasceu e passou os primeiros 20 anos de sua vida, entre literatura, história, filosofia e ciências sociais. Rosa destaca as grandes influências que marcaram a trajetória intelectual de Furtado (Positivismo, Leituras de Marx e a Sociologia Americana), apresenta momentos chaves de sua vida acadêmica e pública, e destaca, por fim, que a atualidade das suas reflexões resulta da coerência de sua vasta obra no tratamento de temas que permanecem instigantes e na ordem do dia.

O perfil traçado por d'Aguiar é aprofundado, na sequência, com um texto de Tamás Szmrecsányi, de saudosa memória. Para este autor, o fato de Celso Furtado continuar sendo o economista brasileiro mais conhecido e melhor conceituado no mundo deve-se não tanto aos cargos que ocupou no Brasil e no exterior, mas, principalmente, ao interesse e à qualidade dos seus trabalhos científicos e técnicos em áreas tão diversas como História Econômica, Teoria do Desenvolvimento, Política Econômica e o Planejamento. A obra de Furtado, no texto de Szmrecsány, é contextualizada e discutida, a partir de três momentos: primeiros escritos (textos e livros produzidos entre 1950-60), obras da maturidade (1960-1970) e últimos trabalhos (pós 1980).

No capítulo *Furtado e a educação pela pedra, entranhada* o sociólogo José Luciano Albino Barbosa revisita os temas recorrentes na vida de Furtado: a crítica do subdesenvolvimento, a luta contra as oligarquias nordestinas e a criação da Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) como expectativa de transformação de estruturas. O artigo busca elucidar a trajetória de Celso Furtado na "Operação Nordeste", sobretudo na tarefa de criar uma política desenvolvimentista, democrática, baseada na industrialização, na racionalidade política e no planejamento estratégico, em afronta direta às estruturas políticas da Velha República. Para Barbosa, Furtado se tornou uma espécie de Lampião contra os coronéis, porém, sem fuzil e sem cartucheira, mas com as armas da argumentação democrática e da inteligência aguda do economista universal. Em concordância com João Cabral de Melo Neto, o autor identifica, no acerto de contas do menino de Pombal com a história, a criança que teve 'uma educação pela pedra: entranhada'.

No último texto da Parte I (*Método e Paixão em Celso Furtado*) Luiz Carlos Bresser-Pereira afirma que Furtado não ofereceu apenas

explicações econômicas para nosso desenvolvimento e subdesenvolvimento: ele situou o Brasil no contexto do mundo, analisou sua sociedade e sua política e ofereceu soluções para os grandes problemas. Para realizar essa tarefa tão ambiciosa quanto frustrante – o Brasil ficou aquém de suas grandes esperanças – o economista paraibano, que tem sua obra marcada pela 'independência de pensamento', usou do método e da paixão. Assim, sua luta pelo desenvolvimento para o Brasil e pela superação do atraso da sua terra natal – o Nordeste – foram realizadas com uma intensidade e uma determinação que só a paixão explica.

A Parte II começa com o artigo *Celso Furtado: Fundação e Prospectiva do Desenvolvimento*, do professor Cândido Mendes. Segundo ele, a reflexão de Furtado teve a marca "antológica do pensamento praxístico, nascido do aprofundamento, sem cortes, da meditação fundadora que retoma, revê, compara". De acordo com Mendes, deve-se a Furtado não só a indicação do "norte grosso e ineludível" dos rumos nacionais, como convém "a voz imperiosa dos profetas", mas, também, a insistência em dar à consciência de latinidade um denominador que nos situe em dimensões supracontinentais. O que ele defendeu e previu como nossa posição relativamente excrescente do universo das globalizações, pela nossa economia de mercado interno no Continente continua ou mesmo se antecipa pela consciência do caráter expropriatório com que a visão de mundo hegemônica se apossa dos inconscientes coletivos à sua volta.

Já Bernardo Ricupero foca sua reflexão na contribuição de Furtado para o pensamento social brasileiro. Em *Celso Furtado e o pensamento social brasileiro*, Ricupero destaca que a contribuição furtadiana à teoria estruturalista da Cepal foi historicizá-la, mostrando como se estabeleceu, ao longo do tempo, a relação entre colônias e metrópoles, países desenvolvidos e subdesenvolvidos, centro e periferia. O texto chama atenção para a relação de Furtado com obras sobre a formação de nossa sociedade - *Formação do Brasil contemporâneo* (1942), de Caio Prado Jr., *Formação da literatura brasileira* (1959), de Antonio Candido, e promove um debate entre o que, no seu entender, aproxima e distancia o autor paraibano de tais obras, sobretudo da de Caio Prado Jr.

A dimensão econômica caracteriza o texto seguinte, *Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro,* escrito por Guido Mantega, para quem o surgimento e a consolidação do pensamento econômico no Brasil estão indissoluvelmente ligados a Celso Furtado. A obra do pensador paraibano, na compreensão de Mantega, em particular a *Formação Econômica*

do Brasil e *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, demarca a passagem do pensamento econômico brasileiro da pré-história para a história. Sem negar a importância de obras anteriores como a *História Econômica do Brasil* (1937), de Roberto Simonsen, ou a *História Econômica do Brasil* (1945), de Caio Prado Jr., no seu entendimento nenhuma delas conseguiu definir um método analítico e amarrar com tanta pertinência os determinantes da dinâmica econômica brasileira.

Por fim, fechando a Parte II, um artigo do professor Wilson Cano, que poucos dias antes de sua morte, ocorrida em 03/04/2020, relia e fazia ajustes em *Principais contribuições de Celso Furtado sobre a História Econômica do Brasil e o período recente*, publicado, originalmente, em *Cadernos do Desenvolvimento* (2018). Não recebemos a última versão e reproduzimos, aqui, *in memoriam*, o texto tal qual está publicado em *Cadernos*. Para o professor Wilson Cano, dentre as muitas contribuições de Furtado para a história econômica da América Latina e do Brasil, estão estudos relacionados a alguns dos seguintes temas: distribuição de renda; demanda efetiva, crise e crescimento; estruturas produtivas e de emprego; uso social do excedente; insuficiência de poupança e investimentos decorrente do subdesenvolvimento e da distribuição de renda; tendência ao desequilíbrio externo estrutural; questão regional, nacional, ecologia e subdesenvolvimento; cultura, dependência e subdesenvolvimento.

A Parte III abre uma série de debates instigados pela obra de Furtado. No capítulo *Celso Furtado e o processo de desenvolvimento-subdesenvolvido visto da periferia: estruturas, decisões e estratégias*, o professor Carlos Antonio Brandão afirma que Furtado quando se refere a desenvolvimento, está tratando da construção de ações políticas desmanteladoras de dinâmicas e estruturas que representam e recrudescem o atraso econômico e político e na realização de decisões estratégicas que logrem engendrar novas trajetórias alternativas. No centro de sua interpretação do processo de desenvolvimento-subdesenvolvimento está um rico arcabouço teórico sobre estruturas, decisões e estratégias, que busca apreender as especificidades da 'condição periférica'. O legado de seu plano de estudos e reflexões nos deixa também uma agenda política de ação: "o ponto de partida do processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões. Sem isso, o desenvolvimento não se alimentará de autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação".

Já o sociólogo Francisco de Oliveira, que trabalhou com Celso Furtado e viveu intensamente a experiência da Sudene, também falecido em 2019, escreveu em *Subdesenvolvimento: fênix ou extinção?*, que o conceito de subdesenvolvimento como uma formação singular do capitalismo – e não como um elo na cadeia do sequenciamento que vai do não-desenvolvido ao desenvolvido – é uma criação cuja densidade e poder heurístico explicativo da especificidade da periferia latinoamericana só foram plenamente alcançados com os trabalhos da Cepal e, sobretudo, de Furtado. Oliveira escreveu ainda: a teorização da Cepal e de Celso Furtado transformou-se em ideologia no sentido gramsciano, já que passou a orientar a agenda de discussão e as pautas dos programas econômicos dos países da periferia capitalista. A força semântica do conceito tornou-se formidável: os últimos 30 anos da história brasileira e latinoamericana foram gastos, pelas ditaduras militares e pelos organismos internacionais na tentativa de destruí-lo.

A mesma questão é retomada e discutida por Maria da Conceição Tavares em *Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes.* Para ela, Celso Furtado definiu o subdesenvolvimento como um processo histórico particular, resultante da penetração das empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas, constitutivo da expansão desigual do capitalismo. Essa visão, segundo Conceição Tavares, representa um enorme avanço sobre a dicotomia atraso/modernização e, em particular, sobre a visão 'etapista' que predominava nos centros de pensamento hegemônica e, também, no debate acadêmico e político. A abordagem de Furtado coloca em cena o tema da dominação internacional a partir da situação de dependência, recriada permanentemente por meio dos elementos de dependência tecnológica, financeira e cultural que marcam o comportamento das classes dominantes brasileiras e de suas elites dirigentes. Assim, da sua teoria desprende-se uma teoria da dependência, muito antes das versões divergentes – e pretensamente mais acabadas – de Gunder Frank e de Cardoso e Falleto.

Vera Alves Cêpeda, em *Capital, Trabalho e Intelligentsia – modernização e desenvolvimento no pensamento de Celso Furtado*, afirma que é impossível analisar o processo de constituição e transformação da sociedade brasileira sem discutirmos o problema econômico e o fenômeno histórico do desenvolvimentismo e, neste, a contribuição da obra de Celso Furtado. A situação exponencial da obra de Furtado ampara-se na combinação feliz de três aspectos: o *método* (que se caracteriza pela

heterodoxia ou ecletismo intelectual, sob a influência da sociologia do conhecimento de Mannheim); o *problema* (a questão do atraso, base da interpretação de Furtado sobre a formação do Brasil e que configurou sua primeira grande contribuição intelectual na forma da *teoria do subdesenvolvimento*); e a *proposição* (a teoria do subdesenvolvimento *vira* projeto de desenvolvimento, abrindo a reflexão para o campo dos valores e o universo das proposições políticas).

Para o pesquisador português José Luís Cardoso, um dos principais méritos de Furtado foi o de não assumir a pose de um economista monolítico e convencional. No texto *Celso Furtado e as encruzilhadas do desenvolvimento* afirma que Furtado cruzou uma diversidade de ciências sociais, mostrando que a ciência econômica não pode ficar alheia, nem ignorar, as contribuições de outros domínios científicos que alargam e enriquecem a compreensão da realidade econômica e social. Segundo ele, a difusão e apropriação da obra furtadiana em território português, inspirou leituras e estratégias de desenvolvimento num país que pertencia a uma outra periferia. Numa encruzilhada tecida entre dois lados do Atlântico, o testemunho de Celso Furtado permite ilustrar a importância que os países sempre atribuem à definição de trajetórias de desenvolvimento, independentemente do nível ou patamar que já tenham alcançado.

No último capítulo da Parte III, *El discurso del desarrollo y la nación: Celso Furtado*, a proposta de Carlos Mallorquin é observar a maneira como Furtado se engaja na luta "de dentro" do que ele chama de "cataclismo social e político", construindo teoricamente o imaginário social, nem sempre sem contradições políticas e teóricas, dadas suas responsabilidades públicas. A ideia de participação do Estado no processo de modernização da nação, industrialização, reformas estruturais, integração de regiões atrasadas, enfim, o desenvolvimento do país estavam em sua agenda. As desventuras políticas e as reflexões subsequentes conseguem esclarecer que desenvolvimento não pode ser confundido com crescimento. Se o primeiro implica a inclusão da nação invisível, o segundo tende a concentração dos frutos do progresso técnico em uma minoria desnacionalizada.

Abrindo a última parte desta Coletânea (Parte IV), o economista e pesquisador do Cedeplar (UFMG) Clélio Campolina Diniz, em *Celso Furtado e o desenvolvimento regional* discute os avanços da obra do pensador paraibano para a compreensão e enfrentamento da questão

regional. Em primeiro lugar, porque supera a noção de região e passa a tratar da estrutura espacial, demonstrando as várias articulações inter e intraterritorial no processo de desenvolvimento; em segundo, introduz o papel do urbano e das cidades na estruturação e no comando do território, cuja importância e complexidade só têm se ampliado nos últimos anos; em terceiro, demonstra que as desigualdades são produtos das formas em que se introduzem e se distribuem as modernas tecnologias; e, por fim, ressalta a complexidade dos fenômenos espaciais, propondo um esforço interdisciplinar como caminho para a formulação de uma teoria das estruturas espaciais. A inovação, segundo Campolina, é que Furtado trabalha sua construção teórica como fundamento e base para a ação política.

No capítulo seguinte, *Desigualdades regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil*, Tania Bacelar de Araújo e Valdeci Monteiro dos Santos, procuram explicitar as principais descobertas de Furtado no desafio de interpretar a problemática regional, em especial do Nordeste brasileiro. Começam pelo caminho percorrido por Furtado para chegar à síntese apresentada em *FEB*; investigam o que ele que precisou complementar em suas análises quando o presidente Juscelino Kubitschek o chamou a atuar na vida pública; problematizam a proposta de Furtado para mudar o Nordeste, fundamentada na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e de sua ação à frente do órgão; e discutem a atualidade da visão de Furtado sobre o Nordeste contemporâneo.

Desenvolvimento, região e poder regional: a visão de Celso Furtado foi um dos últimos textos escritos e publicados pelo professor Hermes Magalhães Tavares, falecido em 2019. Neste artigo Tavares busca recolocar a questão do desenvolvimento regional, na perspectiva macro (econômica e espacial), recorrendo à obra de Furtado, nas dimensões teórica e empírica. Consciente dos problemas que os desequilíbrios econômicos espaciais podem colocar para a nação, Furtado sempre entendeu que a região, no Brasil, deve ser pensada em primeiro lugar em sua dimensão ampla (a grande região). Ao reavivar a lembrança das ideias de Celso Furtado no campo do desenvolvimento regional, enfatiza o professor Tavares, pensamos também em contribuir para a discussão desse tema, em um momento em que tende a se firmar, entre nós, abordagens que acentuam sua ênfase apenas no recorte microespacial (e também microeconômico), como se as dimensões dos países europeus fossem

equivalentes às do Brasil.

Fechando a Parte IV e também a coletânea, em *Celso Furtado: 60 anos do seu legado para a questão regional brasileira (1959-2019)*, o pesquisador do IPEA Aristides Monteiro Neto destaca que Celso Furtado fez parte de um grupo de intelectuais e profissionais do serviço público que em meados do século XX deu enorme contribuição ao desenho institucional que configurou o Brasil moderno. Propositor de um novo arranjo institucional para a atuação federal na política regional, Furtado deixou um grande legado institucional: a Sudene e sua história de planejamento do desenvolvimento regional. No momento em que o país se encontra numa transição produtiva em direção à desindustrialização e especialização em atividades intensivas em recursos naturais e mão de obra de baixa remuneração, preso numa armadilha de baixa ou média renda *per capita*, as lições de Celso Furtado tornam-se tanto mais necessárias quanto mais a sociedade brasileira fracassa quando incorre em estratégias repressoras das escolhas coletivas e democráticas.

4. Otimismo militante

Se era inquestionável a preocupação de Celso Furtado com o diagnóstico bem feito, com a compreensão acurada da realidade, a partir de seu frequente recurso às relações entre o todo e as partes, se, portanto, lhe era caro o entendimento pormenorizado daquilo que merecia a sua atenção, tampouco cabe dúvida quanto ao seu esforço de elaborar cenários e neles identificar as alternativas mais sensatas e politicamente mais viáveis. Dotado desses recursos – mesmo obrigado a viver e a trabalhar por um tempo considerável longe de seu país – ele se faria tão presente no debate público, com sua obra engajada e provocativa, a ponto de, no início da década dos anos 1980, Francisco de Oliveira (1983, p. 27) afirmar que "... não se conhece nenhum outro autor contemporâneo cuja influência no Brasil tenha alcançado os níveis que a obra de Furtado alcançou" (ver, também, a introdução deste texto).

O que, pois, ainda merece consideração é, precisamente, este "olhar para a frente" de Celso Furtado, que – como, aliás, seu empenho em decifrar o presente – seria, desde cedo, temperado por um conjunto de valores éticos quase idiossincraticamente furtadianos. Ou seja: tratava-se de "olhar para a frente", mas armado com algo transcendente, que ia além, digamos, do mero "desenvolvimento". E, por surpreendente que possa parecer, isso se manifesta realmente cedo em Furtado, não apenas

nas conhecidas obras dos últimos anos de vida em que vai fazendo os balanços e avaliações das questões que o ocuparam, enfim, de sua trajetória intelectual e política.

Uma das ocasiões em que explicitou essa preocupação foi durante a 31ª Reunião Anual da *Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*, realizada, em 1979, em Fortaleza, lembrando ao público ser "indispensável que os cientistas vejam naquilo que eles produzem *valores*, algo que tem um sentido em si mesmo, que está relacionado com os fins da vida humana. Produzir valores implica ter consciência do contexto social em que vivemos..." (FURTADO, [1979] 2013, p. 486).

E a quais valores se referia Celso Furtado? Ao distinguir meios e fins, tinha consciência de que haveria algo realmente transcendente a que se deveria subordinar o esforço do desenvolvimento. Em inúmeras oportunidades, aludiu, por exemplo, a liberdade, republicanismo, solidariedade, humanismo e equidade. Mas, não só. Parece emblemático, a propósito, o seguinte começo de parágrafo: "É sobre essa tela de fundo de autodeterminação e consciência de responsabilidade que devemos projetar os objetivos irredutíveis da ação política" (FURTADO, 1962, p. 19). Estas preciosas linhas encontram-se no primeiro capítulo de *A pré-revolução brasileira*, livro originalmente publicado no ano de 1962. Nessas duas linhas expressa sua preocupação com o "agir para dentro do futuro" e, ao mesmo tempo, informa sobre quais valores ela se assenta.

A rigor, compreender a realidade com a seriedade dos melhores métodos para modificá-la com as melhores intenções em direção a algo material e espiritualmente melhor é, para empregar um valor-comum, uma constante em Celso Furtado. Fê-lo desde cedo e nunca mais deixou de fazê-lo. Por exemplo, ao referir-se à "luta contra o subdesenvolvimento", Celso Furtado (1992b, p. 19) vaticinou: "Somente um projeto político apoiado em conhecimento da realidade social poderá romper a sua lógica perversa".

O que, talvez, seja mais destacável, pelo menos, da ótica de seus leitores, é o "olhar para a frente" como um tema de maior presença em seus últimos escritos e reflexões. Como e em que circunstâncias ele aparece? Uma pista: nas suas análises sobre as possibilidades do Brasil como nação, sobre o *projeto nacional brasileiro*. Com efeito, em *Brasil: a construção interrompida*, Celso Furtado (1992a, p. 35) se pergunta "... se temos um futuro como nação que conta na construção do devenir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o

nosso processo histórico de formação de um Estado-nação". É, portanto, nesse contexto de suas reflexões sobre o projeto nacional, sobretudo, nos últimos anos de sua vida, que o "olhar para a frente" emerge com maior frequência.

A dúvida que Celso Furtado expressa em relação às possibilidades do Brasil "na construção do devenir humano" é encarada, quase sempre, com o que, inspirado em Ernst Bloch, chamaria de "otimismo militante". Mas, também há momentos de fria consideração de condicionantes e, inclusive, de aberto pessimismo. No primeiro caso, da dúvida que se converte em condicionante, vale lembrar do que Celso Furtado via como restrições à redemocratização (que se descortinava em fins dos anos 1970) e que – desafortunada coincidência – faz grande sentido para os tempos presentes:

> O processo político nos próximos anos e as opções válidas que se apresentarão às forças que pretendem intervir nesse processo, serão certamente condicionadas pelo comportamento do grupo militar que controla atualmente o aparelho do Estado. Para penetrar no comportamento desse grupo, seguramente nenhum teste é tão importante como o de suas reações em face do assédio das forças imperialistas visando a desacreditar a ideia de um projeto nacional brasileiro (FURTADO, 1979, p. 20).

No segundo caso, da dúvida que se traveste de aberto pessimismo, Celso Furtado expressa seu desencanto com a política econômica do governo FHC que, a pretexto de gerir o Plano Real, promove a privatização do patrimônio público, a desnacionalização do capital privado brasileiro, os ganhos especulativos, o colapso das contas externas, a concentração dos rendimentos e desemprego em escala até então desconhecida. Neste momento confessou: "Em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser" (FURTADO, 1999, p. 26).

Se os momentos citados destoam de seu "otimismo militante", o "olhar para a frente" de Celso Furtado não considerava o futuro, de nenhum modo, um lugar para o qual se poderia ingressar sem transtornos. Havia grandes desafios a enfrentar – advertia – para os quais seria necessário preparar a nova geração: "se trata, por um lado, de preservar a herança histórica da unidade nacional e, por outro, de continuar a construção de uma sociedade democrática aberta às relações externas" (FURTADO, 2001, p. 429).

Este ponto parece crucial por que Celso Furtado parte da "herança histórica da unidade nacional", que é, simultaneamente, um ativo a partir do qual se poderiam fazer novas conquistas e, se e quando necessário, impor-se diante das demais nações; e uma totalidade (expressa, por exemplo, no território e/ou na população) que contém elementos (a língua, a literatura, as artes...) que tanto valorizaria a partir de suas reflexões sobre a questão da cultura. Se, porém, *parte* da herança, mira a sociedade democrática – que precisa ser construída! Está aí, pois, a *utopia* em Celso Furtado. Aliás, sua compreensão era de que "... o utópico muitas vezes é fruto da percepção de dimensões secretas da realidade, um afloramento de energias contidas que antecipa a ampliação do horizonte de possibilidades aberto a uma sociedade" (FURTADO, 2002, p. 36-37). Essa foi a forma como processara a devastação fernandina e, erguendo o queixo, relançava altivo – pela enésima vez? – o seu "olhar para a frente" em busca do horizonte de possibilidades.

E o que deveria ser retido, como lição última desta figura humana tão singular que foi Celso Furtado, sobretudo, por quem está acabando de chegar? Prestar atenção, muita atenção, em sua voz calma e já cansada, mas que ainda se pode escutar, ao proclamar, na ocasião da outorga do título de doutor *honoris causa* pela UFRJ,: "Equivoca-se quem pretende que já não existe espaço para a utopia. Esse é o desafio maior que enfrenta a nova geração: convido-a a assumi-lo sem temores" (FURTADO, [2002] 2013, p. 457).

Referências

ARAÚJO, Tarcisio Patricio de; VIANA, Salvador Teixeira Werneck; MACAMBIRA, Júnior (Orgs.) *50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado*. Brasília: Ipea, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (Orgs.). *A grande Esperança em Celso Furtado*. São Paulo: Editora 34, 2001.

CENTRO CELSO FURTADO. *O Pensamento de Celso Furtando e o Nordeste Hoje.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

CEPÊDA, Vera Alves. O pensamento político de Celso Furtado – desenvolvimento e democracia. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO,

José Marcio. (Orgs.). *A grande esperança em Celso Furtado*. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 167-184.

FORMIGA, Marcos; GAUDÊNCIO, Francisco Sales (Orgs.). *Era da Esperança: Teoria e Política no Pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

FURTADO, Celso. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, Celso. Brasil: da República Oligárquica ao Estado Militar. In: FURTADO, Celso *et al*. *Brasil: Tempos Modernos*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 1-23, 1979.

FURTADO, Celso. Ciência para quê e para quem? In: D'AGUIAR, Rosa Freire (Org.) *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics; Companhia das Letras, p. 482-487, [1979] 2013.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992a.

FURTADO, Celso. *O subdesenvolvimento revisitado*. Economia e Sociedade, N. 1, p. 5-19, 1992b.

FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, Celso. Quando o futuro chegar. In: SACHS, Ignacy; WILHELM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.) *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, p. 418-429, 2001.

FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FURTADO, Celso. Metamorfoses do capitalismo. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (Org.) *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics; Companhia das Letras, p. 450-457, [2002] 2013.

LIMA, Marcos Costa; DAVID LIMA, Maurício Dias (Orgs.). *A atualidade do pensamento de Celso Furtado.* Brasília: Editora Francis, 2008.

MELO NETO, João Cabral. *A educação pela pedra*: Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. Introdução: a navegação venturosa. In: OLIVEIRA, Francisco de (Org.) *Celso Furtado: economia* (= Grandes Cientistas Sociais, 33). São Paulo: Ática, p. 5-29, 1983.

PELLEGRINO, Anderson César. *Nas Sombras do Subdesenvolvimento: Celso Furtado e a Problemática Regional no Brasil*. Campinas: Alínea, 2005.

SABOIA, João (Org.). *Celso Furtado e o século XXI*. São Pulo: Martins Fontes, 2006.

TAVARES, Maria da Conceição (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

Brasil, abril de 2020

Parte I
Identidade

Capítulo I

Celso Furtado – um retrato intelectual[1]

Rosa Freire d' Aguiar[2]

Primeiros anos

Celso Furtado passou os primeiros vinte anos de vida no Nordeste. Nascido em Pombal, sertão paraibano, em 26 de julho de 1920, em sua infância ainda eram frequentes as incursões de cangaceiros que encenavam histórias de violência envolvendo gente próxima de sua família: violências que se referiam mais a atos de arbitrariedade, prepotência e crueldade que a gestos de heroísmo à *western*", ele lembraria num texto autobiográfico escrito no exílio em Paris.[3] Quando tinha 7 anos, a família se mudou para a capital. O pai, dr. Maurício, era advogado e professor de português, e também maçom, o que então significava ser anticlerical e aberto a ideias novas. Graças a essa abertura de espírito, bem jovem Celso teve em casa uma fornida biblioteca que lhe deu acesso a escritores como Swift e Defoe, e às primeiras leituras de ciências sociais, filosofia, história, e até mesmo psicanálise. Na biblioteca paterna ele cultivou desde a adolescência sua primeira paixão intelectual, a história. Se esta o acompanhou a vida toda, outra também seria duradoura e decisiva: a literatura. Num caderno de 1940, quando aos 19 anos recém-chegara ao Rio de Janeiro, ele anotaria os livros lidos no mês: *O Guarany* e *Diva*, de José de Alencar, *Casa-grande e senzala*, de Gilberto Freyre, *Memórias de Braz Cubas* e *Quincas Borba*, de Machado de Assis, *Joseph Fouché*,

---

1 Publicado, originalmente, no periódico CADERNOS do DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, v. 10, n. 17, pp.122-127, jul.-dez. 2015, do Centro Celso Furtado. Texto revisto e liberado para republicação pela autora.

2 Jornalista, tradutora, sócia do Centro Internacional Celso Furtado.

3 Aventuras de um economista brasileiro [1972]. In: Freire d'Aguiar , R. (org). Essencial Celso Furtado. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013.

de Stefan Zweig. Nesse mesmo ano, também estão referidas no caderno leituras que fez de Confúcio, Platão, Graça Aranha, Kepler, Tennyson, Wilde, Bergson, Proudhon, Coulanges, Rousseau.

Não estranha se, por essa época, ele pensasse que sua forma de expressão seria a ficção. Há nos arquivos de Celso fragmentos e rascunhos de contos, esquemas e esboços de romances que indicam uma forte vertente literária. Aliás, seu primeiro livro (publicado aos 25 anos) foi uma coleção de contos.[4] Explica-se, assim, que tenha praticado por algum tempo o jornalismo, que, porém, não o atraía especialmente. Celso veio para o Rio de Janeiro, aos 19 anos, para cursar a faculdade de direito. Ganhou a vida, de início, como jornalista na Revista da Semana, publicação de prestígio à época, para a qual escreveu sobre a atualidade cultural da capital da República — a presença de Orson Welles no Rio de Janeiro, por exemplo —, assuntos nacionais e internacionais — o pan-americanismo, os combates de Gandhi contra o colonialismo inglês, a Segunda Guerra Mundial. Paralelamente, seguia o curso de direito, mas aos 22 anos abriria uma nova porta: a da res publica.

A função pública, a guerra, o doutorado

Foi no terceiro ano da faculdade que, motivado pelo que aprendia nas aulas de direito administrativo, Celso prestou o concurso para assistente de organização do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp). Um ano depois, fez outro concurso, desta vez para técnico de administração do Departamento de Serviço Público do estado do Rio de Janeiro. Nos dois, passou em primeiro lugar. A partir daí, embora continuasse os estudos de direito, a temática da organização e da administração pública entrou em seu universo intelectual, e foi tema de seus primeiros textos acadêmicos. Até terminar o doutorado na França, em 1948, ele escreveu diversos trabalhos sobre teoria da administração, Estado e democracia, organização e programação em empresas privadas e estatais, necessidade de criação e implementação do planejamento.[5] Ideias que seriam o embrião de outras tantas aprofundadas adiante, quando

4 De Nápoles a Paris. Contos da vida expedicionária, Celso Furtado. Rio de Janeiro: Zelio Valverde, 1946. Reed. Obra autobiográfica de Celso Furtado, São Paulo, Companhia das Letras, 2014.

5 Alguns desses textos, bem como outros escritos entre 1938 e 1948, quase todos inéditos, foram reunidos por mim no livro Anos de formação 1938-1948. O jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado. Org. Rosa Freire d'Aguiar, Coleção Arquivos Celso Furtado, vol. 6. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2014.

chefiou a Divisão de Desenvolvimento da Cepal, em Santiago do Chile, e quando, ainda mais tarde, idealizou o Ministério do Planejamento do Brasil, do qual foi o primeiro titular.

Em 1942, no mesmo ano em que Celso iniciava sua carreira de servidor público, o Brasil declarava guerra às potências do Eixo. Ele seria convocado em dezembro de 1944, justamente quando terminava a faculdade. Partiu para a Itália como segundo tenente da Força Expedicionária Brasileira, e retornou, em setembro de 1945, com algumas certezas: não seria advogado nem seguiria a magistratura, iria prosseguir os estudos e se enfronhar em certos temas — política, administração, ciências sociais — para escrever sobre eles.

Quanto aos estudos, optou por seguir para a França. Ao chegar a Paris, nos primeiros dias de 1947, matriculou-se no Institut d'Études Politiques, a prestigiada Sciences Po, onde fez cursos de história do socialismo, de marxismo, de história das ideias políticas. Na Faculdade de Direito e Ciências Econômicas da Universidade de Paris inscreveu-se no doutorado e, sob a orientação de Maurice Byé, professor de economia que estivera no Brasil durante a Segunda Guerra, defendeu em 1948 a tese A economia colonial brasileira nos séculos XVI e XVII, que obteve a menção très bien.

Influências

No perfil autobiográfico escrito em 1972,[6] Celso diz ter chegado aos estudos da economia por dois caminhos distintos: a história e a organização. Os dois enfoques o levaram, necessariamente, a uma visão global, à macroeconomia. Nesse texto ele identifica três influências intelectuais já na adolescência e juventude. A primeira foi o positivismo, ou melhor, "a primazia da razão, a ideia de que todo conhecimento em sua forma superior se apresenta como *conhecimento científico*, e a ligação entre conhecimento e progresso".[7] Essa influência lentamente perderia peso. A segunda foi Marx, ou melhor, a busca de um sentido para a História. A terceira foi a sociologia americana, ou melhor, a teoria antropológica da cultura, então exposta em *Casa-grande e senzala*, de Gilberto Freyre. Retrospectivamente, porém, ele diria que Freyre "pouco ou nada me influenciou no que respeita a sua mensagem substantiva, isto é, no que se

6 Aventuras de um economista brasileiro, art. cit.
7 Ibid.

refere à interpretação do processo histórico brasileiro."[8]

Outras descobertas marcantes foram a sociologia alemã (Max Weber, Simmel) e historiadores como Henri Pirenne, Sombart e António Sergio, que lhe permitiram avaliar a importância dos estudos de economia para melhor compreender a história. O fato é que quando começou a estudar economia de modo sistemático, aos 26 anos, sua visão do mundo, no fundamental, estava definida. "Dessa forma, a economia não chegaria a ser para mim mais que um instrumental, que me permitia, com maior eficácia, *tratar* problemas que me vinham da observação da História ou da vida dos homens em sociedade [...] Nunca pude compreender a existência de um problema *estritamente econômico*".[9]

Cepal, Nordeste, exílio: os três momentos do economista

Seis meses depois de retornar de Paris, aos 28 anos, Celso se mudou para Santiago do Chile, indo trabalhar na recém-instalada Comissão Econômica para a América Latina, a Cepal. Aí se desenrolou o primeiro período de suas atividades como economista. Foram quase dez anos, entre 1949 e 1957, que lhe permitiram ter contato direto com os desafios dos países latino-americanos e mergulhar na problemática do subdesenvolvimento sobre a qual faria suas primeiras teorizações. Essa geração dos fundadores da Cepal — a dos anos 1950 —, de que Celso foi um protagonista maior, soube transformar essa simples agência das Nações Unidas na primeira, e sem dúvida das mais profícuas e influentes, escola de pensamento econômico da América Latina, e mesmo do Terceiro Mundo. Ali, aqueles jovens economistas e cientistas sociais do continente fizeram teorizações pioneiras. Um exemplo: no extenso estudo que preparou para a Cepal, em 1957, sobre O desenvolvimento recente da economia venezuelana, Celso expôs, de forma inédita, o que muito mais tarde seria conhecido como "doença holandesa", o mal que afeta países subdesenvolvidos inseridos no sistema de divisão internacional do trabalho como exportadores de matérias-primas.[10]

---

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Cf. "Celso Furtado et le développement à partir des ressources naturelles non renouvelables", de Abdel Kader Sid Ahmed, in Ensaios sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas. Org. Rosa Freire d'Aguiar, coleção Arquivos Celso Furtado, vol. 1. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2008. Nesse texto o autor, especialista em economias árabes petroleiras, demonstra que coube a Celso Furtado, no estudo de 1957, a partir do caso da Venezuela, o pioneirismo da análise

Esse primeiro momento se concluiu em 1957, com a ida para Cambridge, UK, a convite do economista inglês Nicholas Kaldor. Depois de nove anos na Cepal, era para Celso a oportunidade sonhada para retomar seus estudos. Nos seminários do King's College, ele se dedicou em especial aos campos da dinâmica econômica, da análise comparativa dos processos históricos do desenvolvimento econômico, e do desenvolvimento econômico dos Estados Unidos. De Cambridge retornou com os originais de seu livro Formação econômica do Brasil, que, publicado no início de 1959, viria a ser sua obra mais conhecida. Traduzida para nove idiomas, saudada por historiadores como Fernand Braudel como obra pioneira na historiografia econômica, Formação despertou o interesse de inúmeros jovens pelo estudo de economia e deu origem a uma infinidade de trabalhos universitários.[11]

De volta ao Brasil, em meados de 1958, tem início o segundo período da atividade de Celso como economista. É quando o "saber" se torna "poder". Como diretor do BNDE para questões do Nordeste, ele retorna à sua região natal. O Nordeste será o momento-síntese. Ali ele idealiza e dirige a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), e implanta uma política de desenvolvimento para a região, durante três governos sucessivos, os de Kubitschek, Quadros e Goulart. Por alguns meses será o primeiro ministro do Planejamento do Brasil (1962-63), quando elabora o Plano Trienal de Desenvolvimento.[12] Esses seis anos, encerrados com o Golpe Militar de abril de 1964, dão a Celso a rara oportunidade, como ele reconhecia, de conjugar teoria e prática, de conciliar pensamento e ação, de intervir diretamente na realidade antes só vislumbrada no plano teórico.

No longo exílio iniciado logo após o golpe que lhe cassou os direitos civis e políticos, inicia-se então seu terceiro momento como economista: o da vida acadêmica. Primeiro na Universidade de Yale, depois, a partir de setembro de 1965, de volta à Sorbonne, ele será por 20 anos professor de economia do desenvolvimento e de economia latino-americana,

---

sobre a "doença holandesa" em suas múltiplas dimensões de industrialização, origem do excedente social, comportamento dos grupos sociais que dele se apropriam.

11 Cf. Formação econômica do Brasil, Celso Furtado. Edição comemorativa dos 50 anos. Apresentação de Rosa Freire d'Aguiar, prefácio de Luiz Felipe de Alencastro. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

12 Cf. O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento. Org. Rosa Freire d'Aguiar, coleção Arquivos Celso Furtado, vol. 4. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2011.

estendendo sua atividade docente a várias outras universidades, como as de Cambridge, American e Columbia, ou à Universidade das Nações Unidas, em Tóquio. Os 20 anos de exílio foram os mais fecundos de sua produção teórica: entre 1965 e 1978, Celso escreveu dez livros, entre eles alguns de seus títulos mais relevantes, como Teoria e política do desenvolvimento econômico, Prefácio a Nova Economia Política, e Criatividade e dependência na civilização industrial.

Em meados dos anos 1970, fazendo um balanço dessas três vertentes em que se desdobrou sua atuação como economista, Celso apontou três temas em que concentrou suas pesquisas: o fenômeno da expansão da economia capitalista, a especificidade do subdesenvolvimento, e a formação histórica do Brasil de um ângulo econômico. A eles acrescentou, a partir do fim do decênio, as análises sobre a conjuntura internacional em plena mutação;[13] uma nova moldura conceitual que, a partir daí, se expandiu em direção às outras ciências sociais, cruzando as fronteiras das interdisciplinaridades;[14] e uma reflexão constante sobre a metodologia das ciências econômicas.[15]

O retorno ao Brasil – a cultura, os balanços

Após a anistia política de 1979 Celso iniciou seu retorno paulatino ao Brasil. Engajou-se, ao lado de Ulysses Guimarães, na luta pela redemocratização, participando de diversas comissões no PMDB, da elaboração do programa econômico do futuro governo de Tancredo Neves, escrevendo livros num registro combativo sobre a política econômica, a crise da dívida externa, a recessão em que se debatia o país no fim do regime militar.[16] Eleito Tancredo Neves pelo Congresso Nacional, na última eleição indireta do país, Celso foi nomeado embaixador junto à então Comunidade Econômica Europeia, em Bruxelas. Um ano depois, retornava a Brasília para assumir o Ministério da Cultura, pasta em que permaneceu por quase três anos. Foi este outro riquíssimo momento. Celso

---

13 Cf. em especial O Mito do desenvolvimento econômico, Celso Furtado. São Paulo: Paz e Terra, 1974; e Prefácio a Nova Economia Política, Celso Furtado. São Paulo: Paz e Terra, 1976

14 Cf. em especial Criatividade e dependência na civilização industrial, Celso Furtado. São Paulo: Companhia das Letras, 2008 [1978].

15 Cf. em especial Prefacio a Nova Economia Política, op. cit.

16 Cf., de Celso Furtado: O Brasil pós-“milagre”. São Paulo: Paz e Terra, 1981; Não à recessão e ao desemprego. São Paulo: Paz e Terra, 1983; A Nova dependência, dívida externa e monetarismo. São Paulo: Paz e Terra, 1982; ABC da Dívida Externa. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

não era um “estranho no ninho”; seu nome fora algum tempo antes proposto por mais de cem artistas e intelectuais de destaque, e sua reflexão sobre cultura vinha de longe. Mais exatamente, desde que reunira em Criatividade e dependência na civilização industrial ensaios seminais sobre o tema, o que lhe valeu, de resto, ser singularizado como o único pensador do estruturalismo a enfatizar o conceito de cultura e sua importância na teorização sobre o desenvolvimento.[17]

Além de dar rumo e prumo a um ministério que, em apenas nove meses de vida, já estava em seu terceiro titular, Celso soube enfrentar as costumeiras relações conflituosas (e não só no Brasil) entre cultura e Estado. Convencido de que a um Ministério da Cultura cabia não tanto produzir cultura, mas mediar e democratizar seu acesso, implementou a primeira legislação brasileira de incentivos fiscais à cultura, a então chamada Lei Sarney, em muitos aspectos bem mais moderna e descentralizadora que as sucedâneas. Por diversos mecanismos ela fazia um apelo à sociedade civil para que assumisse as propostas culturais da própria comunidade, ali onde as legislações posteriores enfocaram, basicamente, as empresas privadas para que substituíssem o Estado no financiamento da cultura.[18]

Após uma trilogia de memórias escrita entre 1985 e 1991,[19] ele retomou, em coletâneas de ensaios, os temas que lhe eram caros: o Brasil e sua inserção no mundo globalizado, o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões.[20] Entre a autobiografia e as reflexões sobre seu tempo, era chegada a hora dos balanços. Na virada do século Celso afirmou um dia que se tivesse de singularizar uma ideia sintetizadora de suas reflexões de economista, diria que foi a dicotomia desenvolvimento-subdesenvolvimento, que, aliás, deu como título ao livro em que reuniu seus primeiros ensaios de teoria econômica[21]. A problemática do subdesenvol-

---

17 Cf. os trabalhos de Octávio Rodríguez, entre outros O estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

18 Para a atuação de Celso Furtado como ministro da Cultura e suas reflexões sobre o tema, ver Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura. Org. Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, col. Arquivos Celso Furtado, vol. 5, 2012.

19 Obra autobiográfica. Celso Furtado. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. [A fantasia organizada, 1985; A fantasia desfeita, 1989; Os ares do mundo, 1991]

20 O capitalismo global, Celso Furtado. São Paulo: Paz e Terra, 1997; O longo amanhecer, Celso Furtado. São Paulo: Paz e Terra, 1999; Em busca de novo modelo, Celso Furtado. São Paulo: Paz e Terra: 2002.

21 Desenvolvimento e subdesenvolvimento, Celso Furtado. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2008 [1961].

vimento foi, sem dúvida, o fulcro de suas teorias, de suas ações — de suas inquietações. Ao lado de Raúl Prebisch, ele foi um dos criadores da escola estruturalista de desenvolvimento econômico, de influência maior em todo o continente e além das fronteiras latino-americanas. Sua teoria do subdesenvolvimento foi pioneira ao formular que desenvolvimento e subdesenvolvimento eram facetas do mesmo processo da expansão da economia capitalista internacional, e que o segundo não era uma etapa rumo ao primeiro — senão que, sendo um fenômeno específico, demandava esforço autônomo de teorização.

Considerava, assim, sua teoria do subdesenvolvimento como sua contribuição mais relevante para a ciência econômica. Seu clássico *Formação econômica do Brasil* ampliou a visão estruturalista, levando o enfoque histórico para a economia e aprofundando o diálogo permanente entre as ciências sociais e a história; outras obras suas incorporaram à noção de desenvolvimento os valores maiores da vida, as necessidades espirituais e intelectuais, ensaiando assim um entendimento plural do subdesenvolvimento para buscar sua superação. Mais de 15 anos depois de sua morte, ocorrida no Rio de Janeiro em 20 de novembro de 2004, a essência de seu pensamento vigora com intensidade. A atualidade das reflexões de Celso resulta de que sua vasta obra mantém grande coerência no tratamento de temas que permanecem na ordem do dia. Tais como: a especificidade do subdesenvolvimento num país como o nosso em que o problema ainda carece de solução, a dimensão cultural do processo de desenvolvimento, cada vez mais estudada, as consequências para os países periféricos do enfraquecimento dos Estados nacionais no quadro da globalização, a urgente necessidade do planejamento regional, não só em escala nacional como entre países e blocos de países.

Capítulo II

Celso Furtado[1]

Tamás Szmrecsányi[2]

NASCIDO EM 1920, PROTAGONISTA DE UMA BRILHANTE CARREIRA PÚblica e acadêmica, além de autor de vasta obra, Celso Furtado continua sendo até hoje o economista brasileiro mais conhecido e melhor conceituado no mundo todo. E isto deve-se não tanto aos cargos que ocupou aqui e no exterior, mas principalmente ao interesse e à qualidade dos seus trabalhos científicos e técnicos em áreas tão diversas como a História Econômica, a Teoria do Desenvolvimento, a Política Econômica e o Planejamento. A variedade e importância de suas contribuições em todos esses campos não podem obviamente ser caracterizadas apenas num artigo, motivo pelo qual já se contam às dezenas os estudos monográficos, as teses universitárias e os livros que foram publicados a respeito dos seus trabalhos.

Este ensaio, dedicado apenas ao pensamento propriamente econômico de Furtado, tem alcance e pretensões bem mais limitados, pretendendo somente reconstituir a sua trajetória teórica desde o início da década de 50 até meados dos anos 80. Uma trajetória que inclui numerosos artigos e que foi marcada, fundamentalmente, pela publicação de três das suas dezenas de livros: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*

---

1 Artigo originalmente publicado na revista Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo II ESTUDOS AVANÇADOS 15 (43), 2001. Texto seminal para uma leitura crítica da obra de Furtado, que republicamos, também, como uma homenagem in memoriam ao seu autor.

2 Tamás Szmrecsányi (1936 – 2009) foi professor da USP e da Unicamp e professor visitante da Université de Toulouse I – Capitole (França) e da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Equador). Três grandes temas marcaram sua obra: economia agrária, História do Pensamento Econômico e História da Ciência e da Tecnologia.

(1961), *Teoria e política do desenvolvimento econômico (*1967a) e *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar (1980)*.

Todos foram editados mais de uma vez e traduzidos para várias línguas. Além disso, cada um deles pode ser tomado como uma síntese da evolução do pensamento do autor nos anos que precederam a sua respectiva publicação. Assim, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* reflete as ideias de Furtado nos anos 50, e a *Pequena introdução* faz o mesmo com relação a seus escritos da década de 70. Talvez, apenas *Teoria e política do desenvolvimento* chegue a transcender as épocas de sua elaboração e publicação por causa das numerosas atualizações de seu conteúdo, devendo por esse motivo ser tomado como pano de fundo e ponto de chegada do pensamento teórico do autor.

Primeiros escritos

O surgimento de Celso Furtado como economista de renome internacional deu-se através de dois artigos seus traduzidos em 1954, um para o inglês – na conceituada revista *International Economic Pa*pers – e outro para o espanhol, no igualmente conhecido *Trimestre Económico do México*. O primeiro, que fora originalmente publicado dois anos antes, pode ser considerado seu artigo de estreia no campo da Teoria Econômica, tendo tido um sucesso instantâneo e ganho de imediato ampla circulação (FURTADO, 1952: 7-45).[3] Tratava-se de uma resenha crítica de seis conferências proferidas em 1951 no Rio de Janeiro pelo professor Ragnar Nurske (1907-1959), da Universidade de Columbia em Nova Iorque, um dos primeiros economistas neoclássicos a interessar-se pelos problemas do desenvolvimento de países mais pobres e economicamente atrasados. Já o outro artigo era uma tradução da segunda parte do último capítulo do primeiro livro de Economia publicado por Furtado no Brasil (1954: 211-246).[4] Esse texto procurava acompanhar a trajetória das ideias sobre o desenvolvimento na história do pensamento econômico, numa perspectiva que seria posteriormente retomada em numerosos outros trabalhos do autor, inclusive nos três livros já citados.

Vale a pena lembrar alguns aspectos fundamentais desses primeiros trabalhos teóricos de Furtado, a fim de apontar não apenas o caráter

3 Tradução publicada na *International Economic Papers*, n. 4, posteriormente reproduzida na famosa coletânea de A.N. Agarwala &. S.P. Singh (eds.), *The economics of develop-ment*. New York, Oxford University Press, 1958.

4 Tradução publicada no *Trimestre Económico*, v. 21, n. 83, 1954.

inovador que tiveram na época de sua divulgação, mas também a atualidade que conservam até os dias de hoje. Uma de suas ideias pioneiras foi a da equiparação do desenvolvimento ao aumento da produtividade física média do fator trabalho, resultante de mudanças na forma e nas proporções da sua combinação com os demais fatores de produção – vale dizer, do progresso técnico dentro de determinada dotação de fatores ou recursos. Outra era a da importância da distribuição da renda na indução dessas mudanças mediante o crescimento e a diversificação da procura de um lado, e a acumulação e as inversões de capital do outro. E uma terceira foi a das tendências ao desequilíbrio externo e à inflação provocada por tal crescimento nos países em desenvolvimento – tendências que só podem vir a ser superadas pelo aumento das exportações e/ou pela substituição de importações, meios que não são espontaneamente alcançáveis por intermédio do livre jogo das forças de mercado, exigindo, em consequência, a adoção de medidas de controle governamentais.

A crítica de Furtado voltou-se para três aspectos das conferências de Nurske: a teoria do desenvolvimento equilibrado; as relações entre o consumo, os investimentos e o crescimento do produto; e o problema dos desequilíbrios no balanço de pagamentos – permitindo-lhe ao mesmo tempo formular, pela primeira vez, as suas próprias ideias a respeito dessas questões. Tais ideias seriam retomadas e sistematizadas por ele na primeira parte do já citado último capítulo de *A Economia brasileira* (1954: 191-210). Na segunda, da qual resultou o artigo publicado no *Trimestre Económico*,[5] entre os aspectos que se mantêm atuais até o presente, cumpre destacar o ponto de vista do autor sobre o papel e a função da teoria econômica, que, segundo ele, "só se justifica quando nos arma para conhecer e explicar a realidade". Antes de se adotar alguma, é sempre indispensável identificar os problemas da realidade. Embora possam ser científicas, as teorias econômicas nunca são universalmente válidas, possuindo, pelo contrário, "dimensões históricas perfeitamente definidas".

Estes dois artigos foram seguidos, alguns anos mais tarde, por outros dois, que também alcançaram grande repercussão no país e no exterior. O primeiro foi escrito para uma obra coletiva em homenagem a Eugênio Gudin (FURTADO, 1957:163-175), enquanto o segundo foi publicado simultaneamente em inglês, na Índia, e em espanhol, no México.[6] Ambos

5 Tradução publicada no *Trimestre Económico*, v. 23, n. 92, p. 438-447, out./dez. 1956.

6 A tradução para o inglês foi publicada em 1964 pela University of California Press.

eram extremamente bem formulados e instigantes, merecendo ser lembrados até hoje.

O artigo em homenagem ao professor Gudin (1886-1986) era uma crítica à aplicação da análise marginalista dos economistas neoclássicos à situação e aos problemas dos países subdesenvolvidos. Retomando a argumentação do trabalho de 1954 mencionado há pouco, Furtado partiu da constatação de que:

> O edifício duas vezes secular da mecânica newtoniana foi subvertido pela revolução relativista em poucos anos [enquanto que] no campo das ciências sociais, construções muito menos sólidas oferecem resistências desesperantes.... Não se deve perder de vista o fato de que a ciência econômica... é um conjunto de teorias apoiadas em hipóteses com fundamento na observação. O progresso da ciência faz-se através da substituição de uma ou de várias dessas hipóteses em face de problemas novos suscitados por um conhecimento empírico mais amplo ou por uma realidade social mutável (FURTADO, 1957:163-164).

Apontando para o pressuposto de homogeneidade tecnológica subjacente à teoria marginalista, mas inexistente nas economias subdesenvolvidas, Furtado se perguntava até que ponto essas economias repetiam naquela época as experiências das nações que começaram sua industrialização no início do século XIX (1957: 167-169). Lembrando que tais economias se caracterizavam por uma distribuição muito desigual de sua renda, e que seu desenvolvimento estava se processando num contexto tecnológico muito mais dinâmico e avançado do que ocorrera antes nas economias atualmente mais desenvolvidas, ele mostrava que os países subdesenvolvidos tinham mercados internos relativamente pequenos e de lento crescimento, o que dificultava neles os processos de industrialização e pressionava seus balanços de pagamentos (1957: 172-173). Tratava-se de problemas que só poderiam ser devidamente enfrentados por uma intervenção ativa do Estado na economia, proposição que constituía um anátema tanto para os economistas neoclássicos quanto para a maioria dos autores pertencentes à Escola Clássica.

Por sua vez, o outro artigo, que versava sobre o desequilíbrio externo inerente às economias subdesenvolvidas, foi elaborado na passagem dos anos 1957 a 1958, quando Celso Furtado se encontrava na Universidade de Cambridge, na Inglaterra, onde passou um ano para, entre outras atividades, redigir a sua obra prima, Formação econômica do Brasil, publicada pela primeira vez em 1959. O artigo em questão era um trabalho

essencialmente técnico, no qual o autor procurou (e conseguiu) provar que o referido desequilíbrio era de caráter estrutural, e inerente ao próprio processo de crescimento daquelas economias. Isto é, de um crescimento espontâneo, num contexto de preços livres, e de rigidez da oferta interna, decorrente da prevalência de tecnologias desvinculadas das disponibilidades locais de fatores de produção.

A primeira consolidação do pensamento teórico de Furtado deu-se através do seu livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, publicado em 1961, e reimpresso em 1963 e 1965, além de traduzido para várias línguas estrangeiras.[7] Este livro se decompõe nas duas partes do seu título, cada uma sendo integrada por três ensaios. Na sua introdução geral, o autor deu o devido crédito às suas atividades de quase uma década como economista da CEPAL, atividades essas que o levaram a "aproximar a Análise Econômica do método histórico" e a "adotar um enfoque estrutural dos problemas econômicos" (1961: 13). Ao contrário dos capítulos da primeira parte, que constituíam reedições atualizadas de trabalhos anteriormente publicados por ele (e já comentados neste ensaio), os da segunda eram novos, e a importância de seus respectivos conteúdos torna-os merecedores do destaque e dos comentários feitos a seguir, sobre o quarto e o quinto capítulos.[8]

Estes capítulos integravam originalmente uma monografia, apresentada por Furtado em 1958 como tese de concurso à cátedra de Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil (posteriormente denominada Universidade Federal do Rio de Janeiro). Eram dedicados respectivamente à teorização do subdesenvolvimento econômico e à análise do desequilíbrio externo nas economias subdesenvolvidas.

A parte propriamente original do primeiro desses capítulos era o seu item final, intitulado *As estruturas subdesenvolvidas* (1961: 178-193). Foi nele que Celso Furtado delineou pela primeira vez, com precisão, a sua teoria do subdesenvolvimento econômico, visto por ele como um

---

7 Deixamos de nos referir aqui ao sexto (e último) capítulo, por ter o mesmo um caráter histórico e político, alheio às preocupações do presente ensaio.

8 É interessante apontar para a semelhança que existe entre essas noções de Furtado e as que foram apresentadas pelo economista marxista Paul Baran (1910-1964) no capitulo V de seu livro sobre *A Economia política do desenvolvimento*, editado pela primeira vez em 1956 nos EUA, bem como num artigo que o precedeu, publicado na Inglaterra em 1952, e reproduzido em 1958 na mesma coletânea em que figurou o primeiro artigo teórico de Celso Furtado, mencionado na nota 1. Curiosamente, Furtado nunca chegou a fazer qualquer referência a Baran em suas obras

desdobramento da Primeira Revolução Industrial, iniciada na Europa em meados do século XVIII. Tratava-se de uma decorrência da expansão espacial das economias industrializadas, principalmente das europeias, em direção a regiões com "sistemas econômicos seculares, de vários tipos, mas todos de natureza pré-capitalista". O contato destes sistemas com as vigorosas economias capitalistas e industrializadas deu origem neles a "estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, e outra, a manter-se dentro da estrutura pré-existente". Para o autor, era esse tipo de economia dualista que configurava "o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo". Este, portanto, era visto por ele como "um processo histórico autônomo, e não como uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram um grau superior de desenvolvimento".[9]

Essas economias híbridas, ou dualistas, eram também tidas como capazes de se industrializar – haja vista o caso do Brasil – mas, a industrialização das mesmas estava sujeita a suas próprias leis históricas, e não iria seguir automaticamente a trajetória antes percorrida pelos países já desenvolvidos. Entre os fatores diferenciadores dos dois processos, destacava-se o desequilíbrio externo estrutural das economias subdesenvolvidas, cuja análise foi efetuada por Celso Furtado no capitulo 5 do livro (1961: 195-231), o qual retomava e aprofundava os pontos de vista anteriormente publicados no *Indian Journal of Economics*.[10] Esse capítulo era dedicado à tendência de elevação do coeficiente de importações que deriva do crescimento "espontâneo" das economias subdesenvolvidas (1961: 199-200), em decorrência do elevado grau de dependência da sua formação de capital face ao intercâmbio externo (p. 206), a qual chega inclusive a se refletir na própria evolução dos preços internos (p. 211-219). No final desse capítulo eram também apresentadas algumas alternativas inovadoras (p. 219-231), com o autor tentando contrapor às habituais políticas de deflação e de desvalorização "uma orientação positiva do processo de formação de capital". Nas suas próprias palavras, essa orientação, de iniciativa governamental, não se limitaria à simples criação de "condições propícias a que os empresários intensifiquem seu esforço de inversão", mas cuidaria para que "as inversões provoquem as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento" (p. 230-231).

9 Comentado há pouco e já referido em Furtado, 1958.

10 Posteriormente traduzido para o espanhol e publicado no México, na revista *Trimestre Económico*, v. 36, n. 141, p. 41-52, jan./mar. 1969a.

Obras da maturidade

Celso Furtado só voltaria a escrever sobre Teoria Econômica na segunda metade dos anos 60 quando, por força do golpe militar de 1964, teve que exilar-se, ingressando a partir daí de forma definitiva na carreira universitária. Nessa época, lecionou sucessivamente no Chile, no Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social (Ilpes), vinculado à Cepal; na Universidade de Yale, nos Estados Unidos; e, finalmente, na França, como professor da Universidade de Paris, cargo que manteve até a década de 80. Datam daqueles anos alguns de seus livros mais famosos e melhor elaborados, traduzidos para várias línguas e frequentemente reeditados, como *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966), *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (1967a) e *Formação econômica da América Latina* (1969b), dos quais apenas deixaremos de comentar aqui o último, posteriormente reescrito por Furtado e rebatizado como *A economia latino-americana* (1976).

Também neste caso, os dois primeiros foram precedidos por vários artigos técnicos nem sempre acessíveis ao grande público. Foi o que ocorreu, por exemplo, com o trabalho *Development and stagnation in Latin America: a structuralist approach*, publicado em 1965 numa revista dos EUA (1965: 159-175), e mais tarde reproduzido em português como terceiro capítulo do livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, com o título de *Fatores estruturais internos que impedem o desenvolvimento (*1968a: 49-89). E também com o artigo *Hacia una ideologia del desarollo*, publicado em 1966 no México (1966: 379-391) e reproduzido com o mesmo título como o capítulo I do referido livro (1968a: 1-17). Mas, houve também outros que não reapareceram nos livros posteriores – como um trabalho sobre *Economia Espacial*, que Celso Furtado apresentou na Índia (1967b: 7-16), e que foi publicado no mesmo ano na Europa (8), além de um artigo econométrico em coautoria com Andrea Maneschi (1968b: 5-32) (9). Poder-se-ia acrescentar, ainda, a estes um pequeno ensaio dele sobre Marx (1969a:407-414), embora este a rigor já pertença à fase subsequente da carreira acadêmica de Furtado, por ter sido posterior à publicação da primeira edição de *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. De qualquer modo, vale a pena passar em revista esses trabalhos antes de examinar o conteúdo do segundo livro teórico de Celso Furtado.

O ensaio sobre a estagnação na América Latina, além de ter sido cronologicamente o primeiro, foi também aquele que alcançou maior

repercussão, dando origem, alguns anos mais tarde, a uma famosa contestação empírica por parte de Maria da Conceição Tavares e José Serra (1971: 2-38). Além de apresentar um engenhoso modelo histórico do desenvolvimento econômico e social da América Latina, este ensaio traz algumas importantes dimensões teóricas vinculadas:

- ao relacionamento funcional e quantitativo entre a expansão dos cultivos de exportação, a ampliação dos que se destinam ao abastecimento interno, e o processo de capitalização e modernização do setor agropecuário como um todo (1965: 164-166; 1968:64-70);
- ao dualismo inerente às economias exportadoras de produtos minerais (1965: 166-167; 1968: 70-71);
- à industrialização substitutiva de importações e às mudanças na relação capital/produto dela decorrentes (1965: 168-169; 1968: 73-77);
- ao impacto dessas mudanças no balanço de pagamentos, na formação de capital, e na distribuição da renda das economias em que se processa esse tipo de industrialização (1965: 169-171; 1968: 77-86).

Essas dimensões teóricas permanecem válidas e atuais independentemente do fato de se aceitar ou não o caráter estrutural das tendências à estagnação na América Latina. Os pressupostos teóricos dessas tendências, derivados por Celso Furtado dos ensinamentos da Economia Clássica – particularmente dos formulados por John Stuart Mill (1806-1873) e Karl Marx (1818-1883) – são discutidos por ele no outro ensaio incorporado ao livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Tais ensinamentos, segundo ele, acabaram não se concretizando nas economias desenvolvidas da Europa e da América do Norte devido à natureza e aos efeitos do progresso técnico. Mas eles podem ser úteis no diagnóstico da evolução das economias cujo desenvolvimento tem se baseado na industrialização substitutiva de importações, e cujas tecnologias não foram gestadas internamente, mas importadas do exterior. Para Furtado as endêmicas tendências à estagnação dessas economias somente poderão vir a ser superadas mediante a adoção de um sistema e de planejamento comandados pelo Estado (1966: 389-390; 1968: 15-16).

Por sua vez, o trabalho sobre *Economia Espacial*, embora pequeno e pouco divulgado, inclui-se entre os melhores que Celso Furtado já escreveu. Vendo os desequilíbrios espaciais e as desigualdades regionais não apenas como resultantes da atuação de fatores naturais ou de decisões

macroeconômicas, mas como problemas políticos a serem resolvidos, ele propõe nesse artigo a compatibilização dos objetivos econômicos gerais com o desejo de alterar a distribuição regional dos efeitos do desenvolvimento pretendido. Isto pode ser alcançado a médio prazo pelo aumento da elasticidade espacial dos investimentos produtivos, cuja viabilidade depende basicamente de quatro fatores:

- o ritmo do desenvolvimento econômico;
- o número de unidades adicionais resultantes dos novos investimentos;
- o peso relativo das unidades de processamento secundário (menos dependentes da disponibilidade local de insumos e matérias-primas);
- a importância relativa das economias de escala e de aglomeração.

Embora reconhecendo a dificuldade de conciliação a curto prazo dos objetivos gerais do desenvolvimento com a diminuição das desigualdades regionais, Furtado assinala que se trata de problemas perfeitamente solucionáveis mediante uma programação (inclusive matemática) dos investimentos previstos.

Apesar de só ter sido publicado em 1968, o artigo econométrico em coautoria com Andrea Maneschi vinculava-se diretamente ao já citado ensaio sobre as tendências à estagnação das economias latino-americanas, tendo sido, inclusive, anunciado no mesmo por uma nota inicial (1965: 159), não reproduzida no capítulo do livro sobre *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Trata-se, em síntese, de um modelo interpretativo dos rendimentos decrescentes proporcionados pela industrialização substitutiva de importações, cuja ocorrência se traduz num baixo crescimento médio da renda real *per capita*, na redução das taxas de participação da indústria na oferta de empregos, e na permanência (ou até no aumento) das desigualdades na distribuição da renda e da riqueza.

Esse modelo, segundo os autores, aplica-se, principalmente, ao desenvolvimento de países "como o Brasil e o Chile", que aliam um dualismo estrutural (aqui definido como a coexistência de setores pré-capitalistas e capitalistas que se dedicam a linhas de produção semelhantes) a um crescimento da capacidade de importar insuficiente para atender às necessidades de divisas, e "pode ser prontamente estendido a

uma economia como a da Argentina, onde, por razões históricas, o grau e dualismo estrutural não foi tão agudo" (1968: 6). Em termos cronológicos, ele subdivide a análise do desenvolvimento latino-americano em três fases distintas, correspondentes a diferentes taxas de crescimento da capacidade de importar – "uma das variáveis econômicas mais cruciais para este desenvolvimento" – e/ou a diversos estágios do processo de substituição das importações, a saber (p. 6-7):

> A primeira... caracteriza-se por uma alta taxa de crescimento das exportações e por um crescimento econômico relativamente livre de tensões e pressões estruturais. Esta 'era de ouro' termina com o declínio repentino da demanda dos artigos de exportação do país provocado por uma crise na economia internacional. A consequente deterioração nas relações de trocas reduz a capacidade de importar, o que leva o país, na segunda fase, à industrialização, no propósito de substituir a importação no setor de bens de consumo não-duráveis. A terceira e última fase começa quando se exaurem as possibilidades desta substituição... orientando-se, então, os esforços para os setores de uso mais intensivo de capital, tais como os bens de consumo duráveis, produtos intermediários e bens de capital.[11]

Furtado e Maneschi formalizaram esse modelo em termos de uma análise matricial de insumo-produto compreendendo dez setores – quatro agrícolas, cinco industriais e um de serviços – (1968: 8-10), submetida a uma programação linear intertemporal, fechada no que se refere ao consumo da mão-de-obra e aberta com respeito ao consumo dos grupos de alta renda (p. 10-20). Mesmo sem terem chegado a apresentar resultados empíricos inéditos, conseguiram validar as simulações efetuadas, considerando o modelo apto a ser utilizado para fins de planejamento econômico.

Após essas considerações podemos agora finalmente passar à análise do segundo livro teórico de Celso Furtado, *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, publicado pela primeira vez em 1967.[12] Nessa edição, ao contrário de posteriores, a partir da década de 80, Furtado ainda procurava manter algumas ligações com sua obra anterior, especialmente com o livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* do início dos anos

11 Traduzido para o espanhol e publicado em *Trimestre Económico* v. 35, n. 138, abr./jun. 1968b.

12 É bem possível que tanto este artigo quanto o último capítulo de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* tenham servido de inspiração ao famoso trabalho de Albert Fishlow, Origins and consequences of import substitution in Brazil, publicado em 1972 nos EUA, num livro em homenagem a Raúl Prebisch.

1960, chegando inclusive a reproduzir parcialmente alguns de seus capítulos e até trechos da sua Introdução (1967: 9-12). Mesmo assim, já se tratava de um estudo bem mais abrangente e ambicioso, cujos 24 capítulos achavam-se distribuídos em cinco partes – ao contrário do livro anterior, integrado por apenas seis ensaios agrupados em duas partes.

Os seis capítulos da primeira parte (1983: p. 13-69) dizem respeito à evolução histórica da Teoria do Desenvolvimento dentro da Ciência Econômica, e constituem uma versão ampliada do primeiro ensaio de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Nesses capítulos Furtado analisa sucessivamente a concepção dos clássicos, o modelo de Marx, as formulações neoclássicas, as teorias do empresário de Knut Wicksell (1851-1926) e de J.A. Schumpeter (1883-1950), além de duas "projeções" da análise keynesiana – a teoria da maturidade econômica, formulada por Alvin Hansen (1887-1975), e os modelos de crescimento de R.H. Harrod (1900-1978) e E.D. Domar (1914-1998), complementados por um anexo metodológico sobre Estruturas e modelos na análise econômica (p. 71-74).

Outros três capítulos integram a segunda parte, intitulada *O processo de desenvolvimento: enfoque analítico* (p. 75-106), a qual pode ser considerada nova em relação ao livro anterior, apresentando várias ideias pessoais do autor, de grande interesse para quem estuda a evolução do seu pensamento. Uma delas diz respeito à distinção e às relações que existem entre o desenvolvimento e o conceito mais simples de crescimento econômico. Este último, segundo ele, "deve ser reservado para exprimir a expansão da produção real no quadro de um subconjunto econômico". Para Furtado, a "hipótese de crescimento sem desenvolvimento", referida a uma estrutura econômica complexa, constitui "uma construção mental sem correspondência na realidade" (p. 77-78).

"Por isso, na análise do desenvolvimento, cabe distinguir ... o impulso inicial – que pode ser [um] fenômeno exógeno ao sistema econômico – e os mecanismos de propagação desse impulso, cujo estudo requer a dinamização dos modelos, mediante a introdução de relações entre variáveis que se referem a distintos períodos de tempo". Além de chamar a atenção para a dificuldade de distinguir esses dois aspectos, Furtado adota a diferenciação schumpeteriana entre invenções e inovações, assinalando que "para compreender o processo ... é indispensável identificar os agentes responsáveis pelas decisões estratégicas [assim como] os fatores estruturais que condicionam a propagação dos efeitos de tais fatores" (p. 81).

Todo um capítulo é dedicado por ele ao estudo da interação entre decisões e estruturas (p. 87-92), antes de chegar, no capítulo seguinte, a um Esquema macroeconômico do desenvolvimento (p. 93-106).

Também a terceira parte, sobre O processo histórico do desenvolvimento (p 107-138), corresponde apenas formalmente ao terceiro ensaio do livro anterior. As mudanças entre as duas versões referem-se mais ao conteúdo do que ao tamanho. Os três primeiros capítulos da versão mais recente (1983: 109-113) também tratam da história do pensamento econômico, abordando sucessivamente o legado da Escola Histórica Alemã, que teve em Friedrich List (1789-1846) um de seus precursores; a perspectiva do *take-off* de W.W. Rostow; e as noções de "centro" e "periferia" criadas por Raúl Prebisch (1901-1986). O segundo e mais longo capítulo, sobre *As formas históricas do desenvolvimento* (p. 115-134) é aquele que mais se aproxima da versão anterior, enquanto o último, bem mais curto, veio acrescentar alguns dados quantitativos nela ausentes.

Compreendendo seis capítulos, a quarta parte, relativa ao subdesenvolvimento (p. 139-192), retoma as teses anteriores do autor, mas agora num patamar teórico bem mais elevado. Continuando a ver no subdesenvolvimento "não ... uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas", mas "uma situação particular", resultante da expansão geográfica das mesmas, com vistas a "utilizar recursos naturais e mão-de-obra de áreas e economia pré-capitalistas", Furtado não apenas passa a vislumbrar o fenômeno "sob formas várias e em diferentes estádios" (p. 146), como procura aprofundar a análise de suas características estruturais (p. 147-156), dedicando atenção especial à agricultura (p. 157-164), ao comércio exterior (p. 165-171) e à industrialização (p. 173-180). Complementam essa quarta parte um capítulo sobre Dependência externa e subdesenvolvimento (p. 181-187) e um apêndice sobre. As teorias marxistas do capitalismo imperialista (p. 189-192).

A quinta e última parte do livro, relativa à Política de desenvolvimento (p.193-240), também era nova em relação à obra anterior, compreendendo mais seis outros capítulos. Os mais interessantes do ponto de vista teórico são os que tratam da Modificação de estruturas (p. 201-206), com sua discussão sobre Vias de desenvolvimento não-equilibrado; Tendência à estagnação (p. 207-213), incorporando as discussões anteriores já referidas no presente ensaio; e Tendência ao desequilíbrio externo (p. 215-230), o mais longo dessa parte, com críticas à doutrina do FMI. Os dois últimos capítulos do livro – relativos às possibilidades

de integração regional e à "Polarização desenvolvimento-subdesenvolvimento em Escala Planetária" (p. 231-240) – têm um interesse mais político do que econômico.

Últimos trabalhos

Depois da publicação e difusão internacional de *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, Celso Furtado publicou ainda vários trabalhos de natureza teórica, cujas ideias acabaram com frequência enriquecendo as sucessivas reedições do referido livro. Tal foi o caso, por exemplo, de outro artigo econométrico, elaborado em coautoria com Alfredo de Souza (1970: 463-487), e também de um ensaio em que Furtado retoma e aprofunda suas próprias ideias e a doutrina cepalina sobre o subdesenvolvimento (1971). Mas, houve também alguns outros estudos posteriormente publicados, no todo ou em parte, como capítulos de outros livros do autor, entre os quais pode-se mencionar o ensaio *Subdesenvolvimento e dependência: as conexões fundamentais*, originalmente apresentado em inglês na Universidade de Cambridge em 1973 e reproduzido em português, no ano seguinte, numa de suas numerosas coletâneas (1974: 77-94).

Esse trabalho foi seguido pelo famoso Prefácio a nova economia política, o qual deu origem e substância a uma outra coletânea (1976), e que se torna merecedor de uma atenção específica devido a seu objetivo de resgatar a dimensão social e histórica da Ciência Econômica, principalmente nas suas perspectivas de médio e longo prazos (1976: 10-11). Para tanto, voltando mais uma vez aos ensinamentos dos clássicos, Furtado propõe que se passe a trabalhar com um conceito de acumulação mais abrangente (p. 14-16); que se dê maior atenção à divisão social do trabalho e ao caráter estratificado da sociedade econômica (p. 16-19), assim como os esquemas e custos de reprodução da força de trabalho (p. 19-25); e que não se procure ocultar os aspectos conflitivos do desenvolvimento econômico e da repartição do excedente (p. 25-36). Depois de aprofundar as noções de capitalismo e do modo capitalista de produção (p. 36-44), ele se volta para os problemas de mensuração do produto social e da mediação do sistema de preços (p. 44-51), passa em seguida à análise das dimensões internacionais de toda essa problemática (p. 52-62), apresentando finalmente, em anexo, uma itemização de todos os estudos por ele sugeridos (p. 63-70).

A mesma preocupação parece ter orientado seu artigo sobre o conceito

de desenvolvimento (1977), publicado numa revista da Unesco[13], parcialmente reproduzido nos três primeiros capítulos do terceiro livro teórico de Furtado, *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar* (1980). Apesar de este subtítulo, trata-se fundamentalmente de uma obra de Teoria Econômica, conforme o próprio autor reconhece na sua Introdução, ao considerá-la complementar, não apenas ao *Prefácio a nova economia política*, mas também à *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, então em sua sétima edição.

Tendo feito na época uma resenha muito severa, e talvez até injusta, desse livro[14], vejo-me agora em condições de poder apreciá-lo de forma mais positiva partindo do artigo há pouco referido, que me era então desconhecido. Nesse artigo Furtado discute a noção de desenvolvimento econômico dentro de uma perspectiva interdisciplinar e filosófica, vinculando o termo às ideias de progresso, riqueza e dominação, e inserindo-o na racionalidade instrumental do capitalismo. Mostra como a reprodução ampliada desse sistema econômico baseia-se na apropriação e no uso da tecnologia, e aponta não só para a existência de uma pluralidade de sentidos do conceito de desenvolvimento, mas também para a problemática que lhe é inerente, com destaque para a questão do subdesenvolvimento.

No livro, o autor procura sistematizar e aprofundar essas ideias numa perspectiva essencialmente didática. Em doze capítulos, que podem ser agrupados em duas partes bem distintas, Furtado imprime nos seis primeiros um caráter essencialmente conceitual e teórico, e nos demais uma natureza mais empírica, tratando de temas que aparecem com frequência em suas obras anteriores. Com exceção do oitavo – relativo à estrutura agrária – estes últimos referem-se fundamentalmente à divisão internacional do trabalho e a suas recentes modificações, e são de leitura bem mais amena do que os anteriores. Mas, do ponto de vista do presente ensaio, são justamente estes que nos interessam mais de perto.

Assim, no primeiro, Furtado discute o processo de desenvolvimento econômico em sua totalidade. No segundo e no terceiro, analisa a problemática da oposição desenvolvimento-subdesenvolvimento. No quarto, procura consolidar alguns conceitos tidos por ele como fundamentais: os de estrutura, função de produção, técnica, inovação e excedente.

---

13 Utilizamos, para esta análise, a reimpressão da sétima edição, de 1979, publicada na coleção "Os Economistas". São Paulo, Abril, 1983.

14 Publicada na *Revista de Economia Política*, v. I, n. 4, p. 154-156, out./dez. 1981.

Finalmente, no quinto e no sexto, retoma e aprofunda estes dois últimos conceitos, discutindo as inovações técnicas e a apropriação do excedente – ambas encaradas como processos inerentes à acumulação de capital.

Embora esse livro tenha sido presumivelmente a última obra teórica de Celso Furtado, ele não reflete a sua derradeira posição em termos de teoria econômica. Esta pode ser encontrada em parte num depoimento que ele prestou no Banco Mundial na segunda metade dos anos 80 (1987: 205-227), e em parte no prefácio décima edição da *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (2000). Fazendo um retrospecto de suas próprias ideias, ele frisou naquele depoimento que:

> Nosso estruturalismo, desenvolvido na década de 1950, enfatizava a importância dos parâmetros não-econômicos nos modelos macroeconômicos. Na medida em que o comportamento das variáveis econômicas depende intensamente daqueles parâmetros – que se formam e evoluem num contexto histórico – não se pode separar o estudo dos fenômenos econômicos do seu contexto histórico. Essa observação adquire particular importância em sistemas econômicos social e tecnologicamente heterogêneos, como os das economias desenvolvidas" (1987:209-210) ... "Num certo sentido, os estruturalistas latino-americanos voltaram-se para a tradição marxista, na medida em que esta enfatiza a análise das estruturas sociais como um meio para compreender a atuação dos agentes econômicos. Essa tentativa de ampliar a estrutura conceitual com vistas à inclusão dos fatores internos e externos que condicionam o processo decisório acabou conduzindo-os à teoria da dependência (p. 210).

Esta última é encarada por ele não apenas como um fenômeno político e econômico, mas também como um fenômeno social e cultural, que atua sobre os padrões de consumo de parcelas significativas da população dos países em desenvolvimento, contribuindo poderosamente para determinar tanto a demanda de bens e serviços como a tecnologia necessária para produzi-los. Essa determinação, por sua vez, faz com que o processo de industrialização das economias dos referidos países tenda a ser acompanhada por uma crescente concentração da renda e da riqueza dos mesmos. A dependência manifesta-se, em última análise, pela hegemonia de certos modelos de desenvolvimento adequados aos interesses dos países dominantes do sistema capitalista (p. 211-212).

Daí a importância das relações entre o centro e a periferia desse sistema, cuja evolução é analisada por Furtado em outra parte do mesmo depoimento (p. 216 e ss.), em cujo final ele aponta para a marginalização

das massas da população dos países subdesenvolvidos em relação a muitos mercados de bens e serviços, paralelamente à influência que elas exercem nos mercados de trabalho, rebaixando o nível dos salários e aumentando as desigualdades na distribuição da renda (p. 223). Na superação dessas distorções provocadas pelo subdesenvolvimento, o Estado tem um importante papel a desempenhar, devendo-se, no entanto, sempre levar em conta os riscos tanto do populismo quanto do autoritarismo (p. 226), cujo estudo, porém, transcende o domínio da Análise Econômica.

Voltando a esta, pode-se concluir, como faz Furtado no prefácio da décima edição de *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, que:

> Ao estabelecer a significação do não-econômico nas cadeias de decisões que levam à transformação dos conjuntos econômicos complexos, a teoria do desenvolvimento encarrega-se de pôr a descoberto suas próprias limitações como instrumento de previsão. Na medida em que o não-econômico traduz a capacidade do Homem para criar História e inovar, no sentido mais fundamental, a previsão econômica tem necessariamente de limitar-se a estabelecer um campo de possibilidades, cujas fronteiras perdem rapidamente nitidez com a ampliação do horizonte temporal (2000: 10).

Essa falta de determinação dos processos econômicos, ao mesmo tempo que aumenta os graus de incerteza, também faz crescer a esperança de que o futuro não será necessariamente uma reprodução quer do passado, quer do presente. Mas, para que isso realmente aconteça, não podemos nos furtar a um correto entendimento de ambos. E este é um objetivo perfeitamente alcançável através das teorias econômicas (e outras) já disponíveis.

Referências

BLAUG, Mark (ed.). *Who's who in economics*, 3. ed. Cheltenham-UK, Edward EIgar, 1999.

CARVALHO, G.V. de (org.). Levantamento bibliográfico de Celso Monteiro Furtado, de 1944 até outubro de 1985. *Literatura Econômica*, v. 10, n. 2, p. 193-210, jun. 1988.

FURTADO, Celso. Formação de capital e desenvolvimento econômico.

Revista Brasileira de Economia, v. 6, n. 3, p. 7-45, set. 1952.

______________. A teoria do desenvolvimento na ciência econômica, *in* Celso Furtado, *A economia brasileira (contribuição à análise do seu desenvolvimento).* Rio de Janeiro, Editora A Noite, 1954, p. 211-246.

______________. O mecanismo do desenvolvimento. *In: A economia brasileira*, cit., p.191-210.

______________ A análise marginalista e a teoria do subdesenvolvimento. *In: Contribuições à análise do desenvolvimento econômico (Escritos em homenagem a Eugênio Gudin*). Rio de Janeiro, Agir, 1957, p. 163-175.

______________. The external disequilibrium in the underdeveloped countries. *In-dian Journal of Economics*, v. 38, p. 403-410, abr. 1958; El desequilibrio externo en las economias subdesarolladas, *Trimestre Económico*, v. 25, n. 98, 1958.

______________. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

______________. Development and stagnation in Latin America: a structuralist ap-proach. *Studies in Comparative International Development*, v. I, n. 11, p. 159-175, 1965.

______________. Hacia una ideologia del desarrollo. *Trimestre Económico*, v. 33, n. 131, p. 379-391, jul./set 1966.

______________. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1967.

______________. Intra-country discontinuities: towards a theory of spatial structures.

Social Science Information, v. VI, n. 6, p. 7-16, 1967b.

______________. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, 2. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

_______________. Marx's model in the analysis of the underdeveloped economic struc-tures. *In:* International social science council*, Marx and contemporary scientific thought.* Paris, Mouton,1969a, p. 407-414.

FURTADO, Celso. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro, LIA, 1969b.

_______________. Dependencia externa y teoria económica. *Trimestre Económico*, v.

38, n. 150, p. 335-349, abr./jun. 1971.

_______________. *O mito do desenvolvimento econômico.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

_______________. *Prefácio a nova economia política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

_______________. Le développement. *Rev. Int. des Sciences Sociales*, v. XXIX, n. 4, 1977.

_______________. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, 7. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

_______________. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. Rio de Janeiro, Cia. Editora Nacional, 1980.

_______________. As concepções fraseológicas do desenvolvimento. *In: Teoria e política do desenvolvimento econômico*, São Paulo, Abril, 1983, p.109-113.

_______________. Underdevelopment: to conform or reform. *In:* G.M. Meier (ed.), *Pioneers in development. Second Series.* New York, Oxford University Press,1987.

_______________. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, 10ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso & MANESCHI, Andrea. Um modelo simulado de desenvolvimento e estagnação na América Latina. *Revista Brasileira de Economia*, v. XXII, n. 2, p. 5-32, jun.1968.

FURTADO, Celso & SOUZA, Alfredo de. Los perfiles de la demanda y de la inversión. *Trimestre Económico*, v. 37, n. 147, p. 463-487, jul./set. 1970.

TAVARES, M.C. (org.). *Celso Furtado e o Brasil.* São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

TAVARES, M.C. e Serra, J. Mas allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarollo reciente de Brasil. *Revista Latino-Americana de Ciencias Sociales*, n 1-2, p. 2-38, jul./dez. 1971.

Capítulo III

Furtado e a educação pela pedra, entranhada[1]

José Luciano Albino Barbosa[2]

> *"Eu venho de um mundo que me parecia catastrófico. Pombal é das cidades mais ásperas do sertão. Região seca, de homens secos. Muito menino, eu olhava pela fresta da janela a chegada dos cangaceiros." (Furtado)*[3]
> *"...Sertão. Sabe o senhor: sertão é onde o pensamento da gente se forma mais forte do que o poder do lugar. Viver é muito perigoso..." (Guimarães Rosa, 2006, 313)*

1. Introdução

Celso Furtado investiu bastante esforço pessoal para a criação de um conhecimento de cunho técnico e político orientado ao desenvolvimento do Nordeste e do Brasil, tomando como ponto de partida a crítica das estruturas arcaicas e antissociais que são a causa do nosso estado de subdesenvolvimento: as oligarquias, os coronéis, a desigualdade regional e a exclusão e exploração do mais pobre. Ele não elaborou isso na Sorbonne ou em outro lugar de sua rigorosa formação acadêmica. Tal ímpeto patriótico a que me refiro teve origem na infância, quando viu, ele mesmo, a seca, os coronéis, a violência, beatos e cangaceiros, a miséria do povo, enfim. De Pombal a Paris e de volta ao Brasil, Furtado vivenciou muitas

1 Texto originalmente publicado na RCS (Revista de Ciências Sociais), da UFC, Dossiê Centenário de Celso Furtado, V. 51; n. 1, 2020. Disponível em: http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/index . Republicação autorizada pelo autor.

2 Sociólogo, Doutor em Sociologia pela UFPB, professor efetivo da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), vinculado ao Departamento de Ciências Sociais e docente permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional.

3 Centro Celso Furtado. Disponível em <http://www.centrocelsofurtado.org.br/geral.php?ID_M=478 > Acesso em: 06/07/2019.

experiências, mas, os primeiros anos de sua vida lhe imprimiram imagens na memória profunda que o tempo não apagou. Como se o Nordeste fosse um eterno retorno, sempre a ser combatido, superado, melhorado.

É uma espécie de si mesmo em retrospectiva, na relação permanente entre o "eu" e o coletivo, tal como Elias (1994) entende o processo de sociabilidade. Nestes termos, o modo como a criança pequena atribui significado às relações que estabelece com outras pessoas e, mais ainda, como essa mesma criança cresce e vai envelhecendo, define muito a complexidade do ser relacional construído por cada um. Assim, de alguma forma, na linha de raciocínio de Elias (1994), o adulto traz consigo aquela criança que, outrora, foi se cozendo a fogo frio no forno próprio das relações entre indivíduo e sociedade.

Neste texto, pretendo explorar aquele que considero os temas recorrentes na vida de Furtado: a crítica do subdesenvolvimento, a luta contra as oligarquias nordestinas e a criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) como expectativa de transformação de estruturas. Assim, proponho-me a um exercício modesto para pensar sobre o que ele chamou, em sua obra autobiográfica, de "Fantasia Organizada" e "A Fantasia Desfeita". De maneira resumida, em concordância com João Cabral de Melo Neto, identifico em Furtado a criança que teve uma educação pela pedra: entranhada.

Partindo do ponto de vista de que a história do indivíduo é a história de suas relações, o contexto histórico brasileiro do pós-Segunda Guerra até o governo de Juscelino Kubistchek (JK) foi responsável por feitos de largas proporções no país inteiro (construção de Brasília, industrialização, SUDENE etc.), tendo a participação de grandes nomes políticos, intelectuais, movimentos sociais e do povo, em uma efervescência e entusiasmo para elevar o país a outro nível de desenvolvimento. Assim, Furtado faz parte de um grande time, de um contexto que tentou construir algo novo, embora suas contradições tenham contribuído para o golpe militar de 1964 (FURTADO, 1997).

Este artigo busca, assim, elucidar a trajetória de Celso Furtado na "Operação Nordeste", na perspectiva de como ele estava articulado ao contexto social próprio do período JK, cuja presença de lideranças importantes favoreceu à realização de tantas conquistas. No caso do Nordeste, a tarefa de criar uma política desenvolvimentista, democrática, baseada na industrialização, na racionalidade política e no planejamento estratégico, em afronta direta às estruturas políticas da Velha República, só

se tornou possível em virtude de um cenário político que, infelizmente, ocorre no Brasil em descompassados soluços.

O acerto de contas do menino de Pombal com aquele lugar de coronéis, beatos e cangaceiros, ocorreu como diz a música: "Na memória de criança um desejo de menino"[4]. Na verdade, o próprio Furtado se tornou uma espécie de Lampião, contra os coronéis. Porém, sem fuzil e sem cartucheira, mas com as armas da argumentação democrática e da inteligência aguda do economista universal.

O que se viu foi um contexto de trajetórias coletivas. Em outras palavras, Juscelino Kubitschek, Victor Nunes Leal, Celso Furtado e Dom Hélder Câmara, para citar só estes, estão para o Nordeste, dos anos de 1950, como Zico, Sócrates, Falcão e Cereso estavam para a Seleção Brasileira na Copa de 1982. Na mesma correspondência e reciprocidade, o presidente Juscelino motivou o país, com o entusiasmo próprio do talentoso Zico, tabelando em todas as posições, a liderar o time e fazer gol. Era ele mesmo e Telê Santana em um só corpo, ao lado do "doutor" Sócrates, com seus calcanhares sutis e canhão no chute, tal como Victor Nunes Leal, a esclarecer e avançar na luta contra o coronelismo que, até então, simbolizava a chave da verticalização política a reproduzir desigualdades. Junto aos dois, Celso Furtado, o Falcão, com elegância e racionalidade brilhantes, jogando esguio, peito pra frente e queixo levantado, igual a sanfoneiro bom, que não baixa a cabeça. Para completar o quarteto fantástico, o caipira, o volante, o que carregava o piano e que, ao se olhar, parecia o menor entre as estrelas, mas que se agigantava em seu ofício. Sim, desse jeito era Cereso e também Dom Hélder Câmara, dois titãs sertanejos, incansáveis na caminhada. Para engrossar o caldo, como se diz no popular, os papéis se invertiam e Zico virava Cereso, que parecia com Falcão que incorporava Sócrates, que fazia o gol. Para o expectador, de tão sintonizados, eram quatro em um, ou um mesmo nos quatro.

Tendo Juscelino à frente, aquele time parecia imbatível, com o país em pleno vapor de expectativas para sair do atraso, em desenvolvimento. Com Zico, a Seleção, parecia que, finalmente, seria campeã do mundo de novo, ainda mais no momento da redemocratização, da retomada da esperança, do fim nebuloso da Ditadura. A questão, lamentável, é que no meio do caminho tinha um Paulo Rossi, tinha um Paulo Rossi no meio do caminho[5]. Em resumo, tanto mais pra lá, quanto mais pra cá, o

---

4 Referência à música *Cavalo do Cão,* de Zé Ramalho.

5 Poema de Carlos Drummond de Andrade.

sobrenatural de Almeida[6] agiu e, o que parecia vitória certa, transformou-se em fantasia desfeita[7].

2. Um país de coronéis

A criação da Guarda Nacional (1831) em substituição às milícias e ordenanças definiu a patente de Coronel para o comando municipal ou regional e deu início ao que ficou conhecido por coronelismo. Tal patente, reconhecida pela Regência, agregou em torno de si muito prestígio político e ampliou, ainda mais, a estrutura hierárquica própria de uma sociedade estratificada segundo bases escravagistas. Essa estrutura, circunscrita no município, consolidou verdadeiros potentados rurais em todo o país, cujo desdobramento definiu a nossa estrutura partidária derivada da politicagem local e comandada pelos coronéis. (LEAL, 2012).

Como toda relação de poder, não se tratava de puro mandonismo, ou imposição monocrática de um todo poderoso local sobre seus subalternos. Mas de interação, adaptação, de hierarquias renovadas por favores, acordos e negociações. Em resumo, o *coronelismo* consiste em uma espécie de troca de proveitos entre o poder público (municipal, estadual e federal) e as bases eleitorais comandadas por esses líderes. De modo detido, falar em *coronelismo* é o mesmo que em mundo rural, cuja abrangência, até bem pouco tempo, pelo menos até a década de 1970, era a majoritária massa eleitoral brasileira.

Por conta do vínculo com a propriedade rural, latifundiária, diga-se de passagem, passou-se a denominar de *voto de cabresto* os eleitores controlados pelos coronéis. Eram pessoas residentes em suas terras (moradores), que dependiam do proprietário para tudo, tendo em vista a situação de miséria em que a maioria se encontrava. O coronel, por assim dizer, resumia em sua pessoa todo o complexo institucional (saúde, educação, polícia, trabalho), assumindo jurisprudência sobre uma base eleitoral no município que, a partir de acordos e conchavos, influenciava diretamente para a definição dos cargos municipais (prefeito e vereadores), estaduais (governador, senadores e deputados) e, também no plano federal (presidente).

Em muitos casos, o fazendeiro era um rico de fachada. A situação de miséria em que se encontrava o trabalhador rural fazia com que o dono

6 Personagem de Nelson Rodrigues.

7 FURTADO, Celso. Fantasia desfeita. In: Obra Autobiográfica de Celso Furtado. Tomo II. Edição Rosa Freire d'Aguiar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

da propriedade, com casa grande, automóvel, gado e influência política parecesse, de fato, um homem muito rico. No entanto, a realidade era outra. Muitos endividados, com as terras hipotecadas e dependentes dos financiamentos dos bancos estatais. Em outras palavras, não era incomum identificar nos coronéis uma espécie de aristocrata falido, pois tinham terras e negócios, mas sem disponibilidade financeira, buscando condescendência fiscal e sempre ávidos por mais empréstimos e favores de bancos públicos para suas atividades, tendo no povo de sua jurisdição, o capital político para afiançar essas articulações lucrativas. Ricos em comparação aos miseráveis.

O trabalhador rural, no contexto histórico descrito por Leal (2012), era completamente analfabeto, sem acesso à assistência médica ou quaisquer meios de informação (quando muito um rádio). De certa forma, a única ligação que tinha com o mundo "exterior" se dava através do coronel, que lhe atendia em "socorro", nas dificuldades. Por isso sempre foi indispensável para esses líderes locais controlarem as instituições. Da parte do pobre, seu horizonte se restringia a uma luta com o coronel e pelo coronel como forma de proteção para suas "obscuras existências" (LEAL, 2012, 47).

Não é demais lembrar que a estrutura do coronelismo está baseada na concentração fundiária, como forma, inclusive, de garantir seu domínio sobre as populações que residem em suas terras. Do ponto de vista da exploração econômica, baseava-se na atividade agropecuária extensiva e predatória, a intensificar a depreciação do solo, o desmatamento e a desertificação, no caso particular do semiárido nordestino. Na verdade, o que garantia a reprodução da estrutura dominante não era a atividade econômica em si, mas à miséria da população rural que, no "voto de cabresto", garantia as articulações entre os coronéis e os políticos em escala crescente a partir dele. Assim, formava-se um ciclo vicioso, a começar no município, baseado na exploração da miséria da maioria, cujo resultado era a garantia de privilégios, empréstimos, construção de barragens, estradas e cargos públicos como pagamento aos coronéis pelo seu "tesouro eleitoral".

O coronel possuía um "espírito público", no sentido de buscar por melhorias para seu município e, portanto, ao auxílio das pessoas de sua jurisdição municipal. Enfrentar tal ciclo vicioso era de fundamental importância para que o país rompesse com as estruturas do atraso e do subdesenvolvimento. Com Victor Nunes Leal, pela primeira vez,

provavelmente, a questão do desenvolvimento foi tratada como problema político[8]. Assim, a construção de um projeto de país teria, necessariamente, de passar por uma revisão do quadro político vigente. O problema não se limitava à falta de conhecimento técnico e de recursos, mas, a própria engenharia política impedia mudanças significativas para a solução dos graves problemas nacionais e do Nordeste. Celso Furtado conhecia de perto tais estruturas anacrônicas e, do mesmo modo, tinha consciência do enorme esforço político para enfrentá-las.

3. Celso Furtado – Operação Nordeste

O clima político vivido no Brasil, da década de 1950, era de grande efervescência, um despertar de confiança, principalmente por conta da construção de Brasília, quando Juscelino inspirava o país para a possibilidade de, na nova Capital da República, as nossas instituições políticas serem renovadas, com ares revigorados para enfrentar o futuro. Em várias passagens[9] Furtado destaca a *personalidade fascinante* de JK. Esse espírito apaixonado e patriótico do presidente "contaminou" Furtado sobre o Nordeste. Foram ambos, em escalas diferentes, Dom Quixotes desbravadores dos sertões. Mesmo contido em sua racionalidade de economista, Furtado alçou velas nos ventos alucinantes de Juscelino.

Não era uma década de entusiasmos e facilidades, apenas, havia muita resistência e sabotagens. De certo modo, as conquistas do período JK foram bastante significativas, mesmo acompanhadas de contradições e desequilíbrios macroeconômicos. Na análise de Furtado, serviram, em larga medida, como justificativa, para o golpe militar de 1964. A classe média, com sua pauta conservadora, mostrou-se bastante descontente com o período de esfriamento econômico e de inflação que o seguiu. No Nordeste, a seca de 1958 agravou o quadro de calamidade pública, ampliando a fome como problema estrutural. Neste âmbito, os camponeses[10] nordestinos (Paraíba e Pernambuco) se mobilizaram em defesa

---

8 Uma importante discussão sobre a questão do desenvolvimento regional como problema político pode ser encontrado em outro clássico: CARVALHO, Otamar. Desenvolvimento Regional: um problema político. Campina Grande: EDUEPB, 2012.

9 FURTADO, Celso. Operação Nordeste. In: Obra Autobiográfica de Celso Furtado. Tomo II. Edição Rosa Freire d'Aguiar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

10 ARAÚJO, Ana Paula Balbino de. A importância das Ligas Camponesas no Currículo Escolar na Escola Estadual de Ensino Fundamental Boa Vista (Sapé-PB). Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/2465/1/APBA11082017.pdf > Acesso em: 20/07/2019.

de direitos mínimos, semelhantes aos que já haviam sido conquistados pelos trabalhadores urbanos da indústria. Mais do que nunca, o Nordeste se revelou como o grande problema nacional. E a Igreja Católica, liderada por Dom Helder Câmara, aproximou-se dos movimentos sociais, consolidando-se, ao contrário do que a Igreja tradicional até então fizera, em forte espaço de formação e resistência contra a flagrante perpetuação de disfarçadas relações escravagistas.

Furtado cita o Relatório Ramagem[11], cuja maior preocupação era a garantia da ordem social, tendo em vista, na visão militar, a malversação dos recursos públicos e a urgente intervenção federal, com a necessária nomeação de militares à frente de órgãos estratégicos, incluindo a substituição de governadores. O que os militares queriam era "fincar pé" no Nordeste, criando para si uma base política que, no limite, seria oposição ao próprio Juscelino. Seguindo tais orientações, o presidente estaria, literalmente, criando cobras que lhe depositariam fortes cargas de veneno em pouco tempo.

Nesse cenário, alguém citou para o presidente o nome de Furtado, que, naquele momento, havia assumido uma diretoria no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), com dedicação ao Nordeste. O enorme esforço seria convencer o presidente de que o problema da região não estaria em ampliar as frentes de emergência, construir mais açudes ou ações do tipo. Tais iniciativas, há décadas, eram realizadas, na chamada "solução hidráulica", mas sem resultados concretos. Existiam questões estruturais a serem atacadas, tendo em vista que o fenômeno da estiagem no semiárido era cíclico e que as elites locais, ao contrário do que se pensava, não perdiam com ela, mas se beneficiavam muito, seja política, seja economicamente, com o que ficou conhecido como indústria da seca[12]. Os oligarcas latifundiários e comerciantes, em tempos de seca, tinham seus negócios potencializados pela alta dos preços, pelos auxílios governamentais e, principalmente, pelo controle da polução miserável, que se tornava capital eleitoral para os projetos políticos dos coronéis.

Assim, convencido o presidente de seus argumentos, Furtado foi integrado ao GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), liderado por Aluísio Campos, um político e advogado

11 Juscelino enviou ao Nordeste o Coronel Ramagem, que deu nome ao Relatório.

12 Expressão criada por Antônio Callado. Para ele, os "industriais da seca" dominavam a região e tinha larga força e prestígio no Congresso Nacional.

paraibano brilhante, mas com pouca ou nenhuma formação especializada sobre desenvolvimento. Na verdade, o grupo era composto por pessoas sem o perfil para pensar a região como um todo. Havia, assim, um olhar particularizado sobre problemas setoriais, faltava a visão macroeconômica que conduziria o Nordeste de "região problema" a potencial indutor do desenvolvimento do país. Coube a Furtado o papel de pensador e regente da "Fantasia Organizada", quer dizer, na condução dos meios racionais e burocráticos para transformar o entusiasmo de Juscelino e de tantos, inclusive do próprio Furtado, em política objetiva de transformação social.

Com o GTDN e seus desdobramentos até a SUDENE, Furtado inaugura um novo campo de estudo no Brasil: o desenvolvimento regional. Significa dizer que, de modo simultâneo, conhecimento acadêmico especializado (economia), por um lado, mais a capacidade de articulação política, por outro, resultaram em algo novo, cujo objetivo seria o planejamento regional baseado na crítica das estruturas socieconômicas, e não na ecologia, na seca. Furtado muda o foco, no sentido de desnaturalizar o problema. Em poucas palavras, afirma que o problema estaria no campo da cultura, não da natureza. Essa antropologização do problema trouxe à tona os verdadeiros atores: os coronéis e políticos (de vereadores a governadores e senadores) que se beneficiavam da miséria de homens e mulheres nordestinos. Quanto mais seca, mais latifúndio, miséria, concentração de renda, terra e voto de cabresto. Celso Furtado e Victor Nunes tabelam bem na cabeça da área dos coronéis, que passaram a sentir calar frios na espinha, tal como ocorrera quando da chegada de Lampião ou Antônio Silvino no oitão da casa sede da fazenda.

Os esforços foram destinados à construção de um documento técnico sobre a região subdesenvolvida, diagnosticando a problemática regional e que pudesse ser a nova política estratégica para o desenvolvimento do Nordeste, no objetivo de integrá-lo economicamente ao Centro Sul do país, de economia mais dinâmica. Em resumo, falar em desenvolvimento regional, na percepção de Furtado, diz respeitos a: integração nacional, planejamento, interior como potencial econômico, combate às estruturas arcaicas/subdesenvolvidas (oligarquias) e soberania. Enquanto os militares e a classe média queriam intervenção e combate à corrupção[13] e as oligarquias a preservação das estruturas da Velha República, Furtado

13 Estamos falando da década de 1950, não de hoje. A semelhança não é mera coincidência.

apresenta um conteúdo novo, que avançou em relação ao demagógico e localizado, que se propôs, assim, a pensar o todo regional e a integrá-lo ao país, no entendimento de que não haveria desenvolvimento para o Brasil se o Nordeste continuasse como zona de miséria. A "Operação Nordeste" seria, no fim, a própria redenção do país para outro patamar civilizatório.

O ponto de partida para tamanha realização necessitava da opção por um capitalismo produtivo, gerador de emprego, principalmente na indústria e na produção de alimentos, não no especulativo, baseado no endividamento e na dependência externa. Assim, indústria e alimentos seriam o caminho para criar, tanto no meio rural, quanto no urbano, pessoas alimentadas, educadas e com renda suficiente para se livrarem das garras dos coronéis. A expansão da fronteira agrícola pra o Maranhão se colocou como alternativa viável, pois resolveria a tensão dos conflitos por terra.

Com a indústria, haveria a possibilidade de novos investimentos e na indução de empresários inovadores, na perspectiva schumpeteriana, capazes de criar um ambiente de negócios mais próximo da moderna economia capitalista, principalmente na ampliação e fortalecimento do mercado interno. Em síntese, desenvolvimento regional dizia respeito, no limite, a um projeto de democratização e empoderamento. Aí estava o sonho de Furtado para o Nordeste e para o Brasil.

A luta inglória a ser enfrentada ocorreu porque o Estado (Federal) era domesticado pelos interesses particulares, sendo o Congresso, o celeiro das oligarquias regionais[14]. A novidade que a nova proposta institucional trazia era o distanciamento entre os esquemas arcaicos e tradicionais de "enfeudização", nos termos de Furtado. Portanto, libertar os recursos federais das garras dos coronéis e da politicagem era o maior problema.

A criação da SUDENE, como Superintendência diretamente ligada à presidência da República, seria uma novidade política no modelo federativo brasileiro, tendo em vista que, na prática, colocou-se entre a federação e os estados, como poder regional articulado, democraticamente organizado, com a participação de governadores, bancos estatais, representações da sociedade civil etc. Sua criação teve passo político importante a partir do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), de 25 de abril de 1959 e a fundação em 15 de dezembro de 1959, com a Lei 3.692.

A maior oposição ao projeto veio do próprio Nordeste, tendo no

14 Qualquer semelhança com a atualidade não é mera coincidências.

senador paraibano Argemiro de Figueiredo, cuja base eleitoral era Campina Grande, o seu principal porta-voz. Como representante das oligarquias, o citado político organizou uma verdadeira cruzada contra a SUDENE, afirmando ser a mesma um projeto comunista. Furtado foi buscar apoio político em outros estados, do sul e sudeste, na justificativa de que a Superintendência seria o caminho mais racional e viável para o Nordeste superar sua contínua dependência em relação ao restante do país. Tal argumentação estratégica, mesmo questionável, pois se apoiava em uma visão preconceituosa, foi adotada por Furtado para que o apoio viesse no Congresso, e deu certo. Assim, com a imensa capacidade política, aliada ao entusiasmo e apoio de Juscelino, Furtado consegue emplacar a SUDENE.

Porém, um outro ator social teve semelhante importância para a dinâmica conjuntural vivida no Nordeste naquele momento. Refiro-me à Igreja Católica e, em particular, ao seu mais eminente líder, Dom Helder Câmara. A participação dos Bispos do Nordeste no cenário político brasileiro é uma história que merece dedicada atenção. De certo modo, a própria preocupação de Juscelino com o Nordeste seria, em larga medida, provocada pela mobilização social que a Igreja fez na região. Os encontros dos Bispos[15] em Campina Grande (1956) e em Natal (1959) sinalizaram para o presidente a criação de um suporte político com a Igreja, fundamental para um governo com graves dificuldades em relação à opinião pública e, especialmente, com os setores mais tradicionais da política brasileira (elites, militares e classe média).

4. O papel político da Igreja Católica: entre messiânicos e orgânicos

O coronelismo municipal estava estruturado em todo o país, muito em função da realidade rural que o caracterizava de norte a sul (LEAL, 2012). No Nordeste, pode-se dizer que assumia contornos mais requintados por causa do fenômeno da seca que posicionava a região como problema recorrente, a demandar da União socorros financeiros aos sempre “famintos” (políticos e flagelados). Historicamente, a Igreja Católica que, segundo o IBGE, até o final da década de 1960 tinha um rebanho de mais de 90% da população, realizou ações muito pautadas no princípio da

15 Referência ao livro Sob os signos da Esperança e da responsabilidade social: anais do I e II Encontros dos Bispos do Nordeste (Campina Grande, 1956 | Natal, 1959), publicado pela EDUEPB.

caridade, sem, contudo, problematizar as estruturas políticas, estando, por vezes, integrando-as. À exceção de casos pontuais ou iniciativas no plano individual, a relação entre Igreja e Sociedade esteve comprometida com a manutenção dos *status quo*.

Em outra ocasião[16], analisei essa conjuntura, destacando a importância da Igreja Católica como ator social no Nordeste, mais ainda, como a mesma esteve presente no processo de formação da região e do país. Do ponto de vista sociológico, quer dizer, à busca de objetividade classificatória, identifiquei que, na década de 1950, houve uma inflexão impactante entre Igreja e Sociedade. Até então, o comum era a presença de líderes messiânicos, com destaque para o sertão: Antônio Conselheiro, Padre Cícero, beatos, beatas, rezadeiras, curandeiros. O campo do sagrado estava “delimitado” ao que pode ser chamado de “catolicismo popular”, muito definido sincreticamente, pelas tradições religiosas africanas e, principalmente, indígenas, no interior. No entanto, a partir de Dom Helder Câmara, constata-se uma mudança no fazer Igreja.

Os líderes religiosos anteriormente citados, Antônio Conselheiro e Padre Cícero, assim como Dom Hélder e, também, Padre Ibiapina tinham algo em comum: eram todos cearenses. Na verdade, ao estudar a história do último, Padre Ibiapina, algumas de suas realizações saltam à vista. Foi um jurista e político influente em Recife, que abandonou a vida na capital pernambucana e desbravou o interior nordestino no lombo de jumento, promovendo as suas missões. Em cada localidade aonde chegava, simultânea às preces e orações que atraíam milhares de pessoas, construiu açudes e várias Casas de Caridade, que abrigavam órfãos, ensinavam a ler e a escrever, e promoviam formas de profissionalização, principalmente para as mulheres.

O padre Ibiapina, a partir de 1860, inaugurou novas possibilidades de convivência e de sociabilidade no campo religioso. Não era só a edificação comunitária de prédios, mas uma missão pastoral de transformação, em um lugar onde inexistia qualquer tipo de atuação estatal para serviços de educação e saúde, por exemplo.

A opção pelos pobres que seria amplamente discutida no Concílio Vaticano II, na década de 1960, quer dizer, cem anos depois, Ibiapina havia iniciado isto a partir de sua terra natal, sertão cearense, até o

16 BARBOSA, José Luciano Albino. Das provocações cearenses ao pós-secular: reflexões sobre Igreja e Sociedade no Nordeste Brasileiro. Disponível em: <*www.unicap.br/ojs/index.php/fronteiras/article/download/1185/1068*> Acesso em: 01/06/2019.

agreste paraibano. Assim, influenciou decisivamente na formação dos conterrâneos que vieram depois dele: Antônio Conselheiro, Padre Cícero e também Dom Hélder, todos, uma espécie de discípulos pastorais de Ibiapina.

A história de Canudos só pode ser melhor entendida com a devida compreensão dessa postura missionária e de mobilização popular para o combate dos problemas sociais. O massacre, o genocídio de Canudos, representou a força das elites sobre o Brasil profundo, sobre o pobre que se organizou contra a fome e a exploração[17]. Com o mesmo ímpeto para a organização social Padre Cícero construiu um verdadeiro Forte (econômico e religioso) onde antes era apenas modesto vilarejo. O excelente livro de Lira Neto[18] sobre o "Padim Ciço do Juazeiro" esclarece o quanto a Igreja Católica, no que tinha de concordância e conflitos internos, mobilizou forças e atuou como protagonista social. Diferente de Antônio Conselheiro, Padre Cícero era líder religioso, coronel/político (deputado, vice-governador, prefeito), dono de terras, gado, engenho, força militar, respeitado por cangaceiros (Lampião) e tudo o mais de espetacular que um senhor feudal poderia ter sobre si. Ambos, marcadamente detentores de posturas messiânicas (Conselheiro: "o sertão vai virar mar"; crítica à modernidade/República; Pe. Cícero: "parte da Santíssima Trindade", milagre do sangue na boca da beata), arrebanharam milhares de fiéis nos sertões nordestinos e promoveram verdadeiros levantes revolucionários, seja ao enfrentamento conflituoso, seja à coesão social.

Dom Hélder, por outro lado, liderou uma Igreja do messias (Jesus Cristo), mas em outra perspectiva política e espiritual. Lutar contra a miséria era o verdadeiro papel do cristão e caberia à Igreja a opção pelos pobres. Fé e política caminhando juntas para a promoção da justiça social. O termo "orgânico", aqui utilizado, aproxima-se mais do conceito de solidariedade de Durkheim, do que do gramsciano. Assim, refere-se à capacidade de criar bases solidárias e políticas que promovam a ordem social através de instituições interdependentes, gerando coesão social. Não é, nestes termos, a Igreja, revolucionária, mas preocupada com a mudança social através de mecanismos democráticos e coordenados por um ordenamento jurídico e político comprometido com a redução

---

17 CUNHA, Euclides da. Os Sertões: campanha de Canudos. 4a Edição. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda, 2002.

18 NETO, Lira. Padre Cícero: poder, fé e guerra no sertão. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

das desigualdades sociais. De messiânica, passa a ser "orgânica[19]". A mudança foi radical ao e aproximar e unir forças às ideias de Furtado sobre o Nordeste. Em outras palavras, Dom Hélder pode ser visto como um Celso Furtado de batina, até porque o que se construiu como teologia da libertação era a versão religiosa da crítica ao subdesenvolvimento, tão teorizada e discutida por Furtado.

5. Furtado: da catarse sociológica ao teórico do subdesenvolvimento

A vida intelectual de Furtado foi marcada por profunda coerência, tanto em relação às ideias, quanto aos valores. Seja no BNDE (anos de 1950), seja no Ministério da Cultura do Governo Sarney (anos de 1980), pode-se identificar nas obras e nas ações uma postura cívica e intelectual sem máculas ou desvios. Nessa trajetória, a definição de fases é importante ao entendimento de uma vida fértil intelectualmente e ativa no campo político.

Assim, do ponto de vista didático, alguns momentos importantes da vida de Furtado merecem destaque. Inicialmente, o que chamo de catarse sociológica, período da infância em Pombal e em João Pessoa, quando viveu a realidade dura do sertão na plenitude de suas contradições, a educação pela pedra. Em seguida, os anos de formação, primeiro no Rio de Janeiro, depois, com a participação na II Guerra Mundial e os estudos econômicos em Paris, cujo desdobramento foi o clássico: "Formação Econômica do Brasil". Depois, com a volta para o Brasil, após a passagem pelo Chile (CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina. Órgão das Nações Unidas) tem início outro momento, o do pensador e político, quando atuou em vários setores da burocracia nacional, com destaque para a SUDENE e o Ministério do Planejamento no Governo de João Goulart. No exílio, a partir de 1964, no Chile, nos Estados Unidos e em Paris, tem-se início ao período de aprofundamento dos estudos sobre o subdesenvolvimento, especialmente como professor

19 Orgânico, aqui, possui o sentido atribuído por Durkheim, nem tanto por Gramsci. Significa solidariedade no contexto moderno de ampliação das relações de trabalho na indústria e no contexto urbano, assim como o aumento do fenômeno do individualismo. A Igreja de Dom Hélder não era revolucionária em termos socialistas, mas baseada em valores democráticos, na distribuição de renda, nos direitos (humanos, trabalhistas, em especial), que exigiam reformas estruturais como a agrária. Dom Hélder e seus colegas religiosos estavam preocupados em combater as injustiças sociais, a fome e a miséria que viam em suas Dioceses.

da Sorbonne e nos textos que passou a escrever e ganhar notoriedade internacional. Finalmente, com a redemocratização, assume, no governo Sarney, a pasta de Ministro da Cultura, quando realiza um trabalho de peso no tocante aos incentivos e estudos de uma economia da cultura, percebendo-a como a maior riqueza do Brasil e inesgotável potencial econômico. Esta fase, mais antropológica, também coincide com sua efetiva participação nos debates na Constituinte, que resultou na Carta Magna de 1988, cujo seu empenho esteve dedicado, com maior afinco, à preocupação da redução das desigualdades regionais como princípio constitucional. A partir dos anos de 1990, fase da maturidade, incorpora nas suas preocupações a questão ambiental.

Cada fase destacada possui complexidade para várias pesquisas de teses de doutorado. No entanto, o que procuro evidenciar, neste momento, são dois pontos que considero fundantes do próprio Furtado: a educação pela pedra e a construção, no Brasil, de uma área de pensamento denominada de Desenvolvimento Regional. A primeira fase já teve sua cobertura. O que pretendo explorar um pouco é esse segundo enfoque.

Com a Operação Nordeste, o GTDN, a SUDENE e o Ministério do Planejamento algo novo surge. Não se trata do economista ou o trabalho de mais um tecnocrata. Furtado assume três ações ao mesmo tempo, o que lhe define a interdisciplinaridade como marco importante. Ele foi, no pensador e político, regional: teórico (não só economista, mas leitor do país, com análises conjunturais atualizadas e sistemáticas pelo rigor científico); político (homem de ação, com capacidade de articular setores da política, da sociedade civil, da Igreja e do setor econômico) e, por fim, identificado culturalmente com a região (o Nordeste não era e nunca foi um objeto de análise ou laboratório para aplicação de programas ou modelos a serem avaliadas as efetividades com dados estatísticos frios; o Nordeste foi e continuou sendo por toda a vida, seu lugar de origem, presente nas ideias, nos valores, no sotaque que nunca perdeu). Assim, talvez sem muito saber disso, criou uma área ou abordagem de conhecimento, o desenvolvimento regional. A partir de Furtado, quem se propõe a enveredar por essa área não pode ser o intelectual de gabinete ou o ativista panfletário, mas uma espécie de pensador e homem de ação, apaixonado pela região de origem, entendendo-a no plano mais amplo de sua relação com o país. O desenvolvimento regional não se limita a questões ou projetos particulares; ele diz respeito a integração, a

redes e articulações que só fazem sentido no plano de conjunturas escalares amplas, em sintonia com os princípios da soberania e da integração nacional.

Assim, o Desenvolvimento Regional é comunitário quanto a origem e identidade, e nacional quanto à integração; seu limite é antropológico, circunscrito pela relação de aproximação e diferenciação com outras regiões. Furtado fez isto ao problematizar o Nordeste, construindo as bases para se pensar o país como um todo. Em resumo, só faz sentido no plano macro, articulado com outras regiões que compõem e integram o país, apreendido e vivido para quem teve uma *educação pela pedra, entranhada.*

6. Conclusão

> Para o prazer e para ser feliz, é que é preciso a gente saber tudo, formar a alma, na consciência; para penar, não se carece: bicho tem dor, e sofre sem saber mais porque." (GUIMARÃES ROSA, 2006: 313).

Todo o esforço empreendido a partir do governo JK e que continuou no Ministério do Planejamento de João Goulart esteve focado na tentativa de colocar o Brasil na rota do capitalismo moderno, tal como estava sendo implantado e consolidado na Europa Ocidental no pós-Segunda Guerra. Em resumo, tinha na orientação keynesiana a expansão da produção industrial em massa e da ampliação da classe trabalhadora formal que demandaria por um consumo ampliado e o consequente fortalecimento do mercado interno pela renda promovida pela industrialização. Além disso, no campo, ao contrário de teimar nas monoculturas latifundiárias, extensivas e predatórias, o país deveria estimular a produção de alimentos e a modernização das tecnologias ao racional uso das reservas naturais. Assim, o que antecedeu ao golpe de 1964 foi, por parte de Furtado, a elaboração de uma teoria/ação de um modelo de desenvolvimento.

O que ocorreu com o Brasil a partir dos militares veio a se confirmar como uma modernização conservadora, por seguir a cartilha americana para a América Latina, naquilo que consiste na dependência, industrialização periférica e exportador de matérias-primas (agora, commodities). Furtado, no exílio, com o "Mito do desenvolvimento econômico", amplia ainda mais seu campo de análise e radicaliza a crítica teórica sobre um

modelo de desenvolvimento que possui sofisticadas capacidades de enriquecimento, ao passo que concentra renda, intensifica a exclusão social e degrada o meio ambiente. O Brasil seria isto, potência econômica habitada por milhões de miseráveis, tendo suas elites preocupadas em reproduzir o consumo dos países centrais, ao passo que a maioria da população continua privada do mínimo para a sobrevivência e com seus biomas ameaçados (amazônia, pantanal, caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa). Nosso problema seria este: a acumulação desigual que intensifica as contradições e amplia as desigualdades regionais, uma vez que a geração da riqueza se concentrou, em maior escala, em São Paulo.

A "Operação Nordeste", naquilo que furtado chamou de "Fantasia Organizada", deve ser vista como uma tentativa de interiorizar o desenvolvimento para além dos centros urbanos tradicionais. Com a construção de Brasília e a SUDENE, Juscelino Kubitschek avançou para os sertões, na esperança de, neles, redescobrir o Brasil. Tal entusiasmo trouxe para perto de sua causa grandes nomes, que, aqui, eu destaquei Celso Furtado, Dom Hélder Câmara e Victor Nunes Leal, mas que poderia citar outras dezenas. A questão central a ser explorada diz respeito ao fato de que o Brasil não sabe conviver muito com a combinação entre democracia, desenvolvimento e interiorização/integração. Nossa história parece estar mais próxima das expedições e bandeiras antropofágicas a dominar e subjugar as tribos do interior.

As tentativas de interiorizar o desenvolvimento por vias democráticas foram seguidas de Golpes. Foi assim com Getúlio. Como ditador modernizou e desenvolveu, mas, como eleito democraticamente, não consegui se manter a acabou se matando. Com Juscelino, aos troncos e barrancos terminou o mandato. João Goulart, por outro lado, não terminou o mandato como se sabe (golpe de 1964) e a experiência dos governos do PT está aí para demonstrar que o império sempre contra-ataca para a recomposição da hegemonia.

Vivemos hoje exatamente isto, no melhor estilo de "Guerra nas Estrelas", o contra-ataque do império a reposicionar o país que, de certo modo, fugiu do seu controle a partir da Constituição de 1988. O que vivemos não é uma luta contra o PT, mas contra a Constituição, que teve, a partir dos movimentos populares pós-ditadura, a efervescência social para formalizar no país as bases de uma social-democracia e a redução de desigualdades.

Portanto, não se trata de luta entre esquerda e direita, entre capitalismo

e socialismo. Mas entre o Brasil do coronelismo que se renova (Bíblia, bala e boi etc.) e outro, profundo, popular, periférico, diverso, que teima hoje, como sempre, em não aceitar a condição de vira-lata.

A sensação que tenho é a de que estamos naquele momento dos anos de 1970, de nebulosas expectativas. Celso Furtado e seus contemporâneos não são apenas atuais, mas necessários para hoje. São proféticos, utópicos, no sentido de portarem a esperança no lugar da desesperança e da desilusão, que é a dança da solidão, como nos diz Paulinho da Viola.

Para lembrar Frei Beto, “deixemos a desesperança para dias melhores”. O momento agora é o de avaliação, proposição, de ver, julgar e agir, na esperança renovada de jogarmos de novo um bolão, como aquele de Zico, Sócrates, Falcão e Cereso.

No caso de Furtado, inspirar-se nele naquilo que lhe era farto, o amor incondicional pelo Nordeste, pelo Brasil, próprio de quem teve uma educação pela pedra.

> ... Outra educação pela pedra: no Sertão (de dentro para fora, e pré-didática). No Sertão a pedra não sabe lecionar, E se lecionasse, não ensinaria nada; Lá não se aprende a pedra: lá a pedra, Uma pedra de nascença, entranha a alma. (MELO NETO, 1996: 09)

Referências

ARAÚJO, Ana Paula Balbino de. *A importância das Ligas Camponesas no Currículo Escolar na Escola Estadual de Ensino Fundamental Boa Vista (Sapé-PB)*. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/2465/1/APBA11082017.pdf > Acesso em: 20/07/2019.

BARBOSA, José Luciano Albino. *Das provocações cearenses ao pós-secular: reflexões sobre Igreja e Sociedade no Nordeste Brasileiro*. Disponível em: <www.unicap.br/ojs/index.php/fronteiras/article/download/1185/1068 > Acesso em: 01/06/2019.

CUNHA, Euclides da. *Os Sertões: campanha de Canudos*. 4a Edição. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda, 2002.

ELIAS, Norbert. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

CARVALHO, Otamar. *Desenvolvimento Regional: um problema político*. Campina Grande: EDUEPB, 2012.

Centro Celso Furtado. Disponível em <http://www.centrocelsofurtado.org.br/geral.php?ID_M=478 > Acesso em: 06/07/2019.NETO,

COLOMBO, Luciléia Aparecida. *A Sudene no sistema federativo brasileiro: ascensão e queda de uma instituição*. Recife: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 2015.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 31a Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2002 (Biblioteca universitária. Série 2, Ciências Sociais; vol. 23).

______ *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 3a Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996

______ *A Nova Dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

______ *O Brasil Pós - "Milagre"*. 7a Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 (Coleção Estudos brasileiros; vol. 54)

______. *Fantasia desfeita. In: Obra Autobiográfica de Celso Furtad*o. Tomo II. Edição: Rosa Freire d'Aguiar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

______. *Obra Autobiográfica de Celso Furtado*. Tomo III. Edição: Rosa Freire d'Aguiar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

______. *Essencial Celso Furtado*. 1a Edição. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

______. *Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Org. Rosa Freire d'Aguiar Furtado. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

______. *Anos de formação 1938 – 1948*. Org. Rosa Freire d'Aguiar Furtado. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2014.

______. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 4a Edição. São Paulo: Editora Nacional, 1971.

GTDN, *Da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional: o Nordeste do Brasil*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1994.

LEAL, Victor Nunes. *Corenelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

NETO, Lira. *Padre Cícero: poder, fé e guerra no sertão*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

MELO NETO, João Cabral. *A educação pela pedra.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996

ROSA, Guimarães. *Grande Sertão: veredas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

Capítulo IV

Método e paixão em Celso Furtado[1]

Luiz Carlos Bresser-Pereira[2]

O método que Celso Furtado utiliza é essencialmente histórico; sua paixão, uma paixão medida pelo Brasil. Na segunda metade do século XX, nenhum intelectual contribuiu mais do que ele para a compreensão do Brasil. Ele estava comprometido com o seu desenvolvimento, frustrado com a incapacidade de alcançá-lo, e sempre agudo na análise dos desafios econômicos e políticos que o país enfrentou sucessivamente. Eu escrevi este artigo antes que ele morresse e o publiquei no livro que organizei com José Márcio Rego (2001) *A Grande Esperança em Celso Furtado* (São Paulo: Editora 34: 19-43). Furtado me disse duas vezes que era o melhor artigo que fora escrito sobre sua obra, e o livro, a maior homenagem que recebera.

Se houve um intelectual que, na segunda metade do Século XX, contribuiu mais decisivamente para que compreendêssemos o Brasil, não teria dúvida afirmar que esse intelectual foi Celso Furtado. Ele não ofereceu apenas explicações econômicas para nosso desenvolvimento e nosso subdesenvolvimento. Mais do que isto, ele situou o Brasil no contexto do mundo, analisou sua sociedade e sua política, ofereceu soluções para os grandes problemas enfrentados. Para realizar essa tarefa tão ambiciosa quanto frustrante – porque, afinal, o Brasil ficou aquém de

---

1 Publicado, originalmente, em Bresser-Pereira, Luiz Carlos; e Rego, José Márcio (orgs). *A Grande Esperança em Celso Furtado*. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 19-43. A reprodução nesta Coletânea foi autorizada pelo autor.

2 Professor Emérito da Fundação Getúlio Vargas, foi Ministro da Fazenda (1987), Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-98) e Ministro da Ciência e da Tecnologia (1999). Autor de vários livros e artigos científicos, suas pesquisas concentram-se, atualmente, no novo desenvolvimentismo, sua macroeconomia e sua economia política.

suas grandes esperanças – Celso usou do método e da paixão. No método ele foi rigoroso, mas isto não o impediu de encarar com paixão seu objeto de estudo, que foi sempre também um projeto republicano de vida: o desenvolvimento do Brasil.

Um dos livros de Carlos Drumond de Andrade chama-se *A Paixão Medida*. Este oxímoro, que o grande poeta usou com tanta propriedade, é útil para entendermos Celso Furtado. A paixão é forte, tornando sua obra e sua vida prenhe de energia e de vontade de transformação econômica e política, mas é uma paixão medida, que pesa custos e *trade-offs* – como é próprio dos bons economistas –, e não esquece as restrições políticas.

Celso Furtado é um economista da teoria do desenvolvimento e da análise da econômica brasileira. Nestas duas especialidades ele pensou sempre de forma independente, e usou principalmente o método histórico ao invés do lógico-dedutivo. Sua capacidade de inferência e de dedução é poderosa, mas ele parte sempre da observação da realidade, evita partir de pressupostos gerais sobre o comportamento humano – e procura, a partir dessa realidade e do seu movimento histórico, inferir a teoria.

Neste trabalho não vou fazer uma avaliação geral da obra de Celso Furtado. Vou apenas concentrar-me em três aspectos dessa obra. Um bastante reconhecido – o da sua independência de pensamento –, outro pouco estudado – o do método –, e outro que está de alguma maneira presente em todas as análises da sua obra – o da paixão – mas que sempre aparece de forma medida, através de expressões como amor pelo Brasil, integridade pessoal a intelectual. Furtado é tudo isso, mas é mais do que isto. Sua luta pelo desenvolvimento para o Brasil e pela superação do atraso da sua terra natal – o Nordeste – foram realizadas com uma intensidade e uma determinação que só a paixão explica.

Independência teórica

Celso Furtado é um economista do desenvolvimento. Fez parte do grupo dos 'pioneiros' da teoria moderna do desenvolvimento, ao lado de Rosenstein-Rondan, Prebisch, Singer, Lewis, Nurkse, Myrdall, e Hirschman[3]. Suas contribuições teóricas concentraram-se no entendimento do processo de desenvolvimento e de subdesenvolvimento econômico. E, para isto, veremos que usou, antes de mais nada, o método que

3 A identificação dos 'pioneiros do desenvolvimento' foi feita por Gerald Meyer e Dudley Sears em dois livros (1984, 1987).

é mais adequado ao estudo do desenvolvimento: o histórico-indutivo. Mas, antes de examinar o método que emprega, é importante assinalar a independência teórica que marca sua trajetória intelectual.

A teoria econômica que utiliza ele a aprendeu com os clássicos, entre os quais Ricardo e Marx têm um papel de destaque, juntamente com Keynes. Pouco deve aos neoclássicos. Não se entenda, entretanto, que Furtado seja um marxista, ou um keynesiano. Ele aprendeu com os clássicos e com Keynes, mas seu pensamento é independente, e ele sempre fez questão absoluta dessa independência. Está identificado com o estruturalismo latino-americano, na medida em que ele foi um dos seus fundadores[4]. Mas é preciso ter claro que o estruturalismo não é nem pretendeu ser uma teoria econômica abrangente. Foi uma doutrina econômica influente na América Latina nos anos 50 e 60 porque oferecia uma interpretação para o subdesenvolvimento dos países que, em meados do Século XX, faziam a transição de formas pré-capitalistas ou mercantis para o capitalismo industrial, e apresentava a seus dirigentes uma estratégia coerente de desenvolvimento.

A independência teórica do pensamento de Furtado permite que ele use as teorias que julgar relevantes para resolver os problemas de interpretação dos fatos econômico que tenha pela frente. O marxismo é para ele importante na medida em que oferece uma visão poderosa da história e do capitalismo, mas a contribuição de Marx à teoria econômica é menor. Ao descrever seu aprendizado do marxismo, na França, no final dos anos 1940, ele nos diz:

> A formidável vista que descortina Marx sobre a gênese da história moderna não deixa indiferente nenhuma mente curiosa. Já a contribuição no campo da economia parecia de menos peso, para quem estava familiarizado com o pensamento de Ricardo e conhecia a economia moderna[5].

Por outro lado, ele não acredita em uma teoria econômica pura, nem a de corte neoclássico, nem marxista. Furtado jamais se interessou por esse aspecto da teoria econômica. As teorias econômicas existem para ele para resolver problemas reais. A seu ver a economia é “um instrumento

4 O trabalho de Joseph Love, incluído neste livro, argumenta de forma incisiva sobre o papel de co-fundador do estruturalismo latino-americano desempenhado por Celso Furtado, embora este não deixe nunca de prestar suas homenagens a Raul Prebisch.

5 Furtado (1985: 31).

para penetrar no social e no político e avançar na compreensão da história, particularmente quando esta ainda se exibia como presente aos nossos olhos.[6]"

Mas como se dispõe Furtado a entender o mundo que o cerca? Não é aplicando sem crítica um sistema qualquer de pensamento econômico. Nada é mais avesso a Furtado do que o pensamento estereotipado dos ortodoxos, seja qual for a ortodoxia que adotem. Ele quer ver o mundo com seus próprios olhos. Usar os instrumentos de análise econômica sem perder sua própria liberdade de pensar e de criar, que é seu bem maior. Conforme observa Francisco Iglésias, "é absurdo apontá-lo como neoclássico, marxista, keynesiano, rótulos que freqüentemente lhe dão. Ele tira de cada autor ou corrente o que é, a seu ver, correto ou adaptável à realidade brasileira ou latino-americana. Adota os modelos que lhe parecem corretos, sem tentar aplicá-los mecanicamente a casos diversos, sem ortodoxia"[7]. Com isto Furtado não está pretendendo reconciliar essas teorias, nem sendo indefinido, como pretendem aqueles que querem uma visão única e integrada da teoria econômica: está apenas nos dizendo que, dependendo do problema enfrentado, uma ou outra escola de pensamento pode ser mais útil. No caso de Keynes, Furtado é, como observa Bielschowsky, um 'keynesiano atípico' porque caracteriza o subdesenvolvimento de forma clássica como um problema de insuficiência de poupança[8]. A insuficiência de demanda aplicar-se-ia principalmente aos países desenvolvidos. Não obstante, ao expor o processo do desenvolvimento, Furtado, ao invés de adotar a postura que era típica entre os pioneiros do desenvolvimento de imaginar que a concentração de renda era condição para o início do desenvolvimento, dá ao crescimento dos salários um papel fundamental ao garantir o aumento da demanda agregada e o próprio lucro dos capitalistas. Nesse ponto ele já está sendo plenamente keynesiano.

Sua preocupação com a independência do seu pensamento aparece com clareza quando decidiu deixar o Rio de Janeiro e ir trabalhar em Santiago, na CEPAL, que acabara de ser criada. A CEPAL, naquele momento, era ainda um projeto vazio. Furtado não conhecia Prebisch, que

6 Furtado (1985: 15 e 51)

7 Iglésias (1971: 176). Considerar Furtado também neoclássico pode parecer surpreendente, porém é o lemos, por exemplo, em Mantega (1984: 90): "Antes de mais nada revela-se uma certa imprecisão e mesmo boa dose de indecisão desse pensador, que oscila entre os fundamentos clássicos e neoclássicos, a meu ver irreconciliáveis".

8 Bielschowsky (1980: 60).

ainda não formulara sua visão do desenvolvimento da América Latina. Não obstante ele decide partir, para "escapar ao cerco, ganhar um horizonte aberto, ainda que para vagar em busca de uma Atlântida perdida"[9]. Faz essa afirmação em *A Fantasia Organizada* (1985), e em seguida manifesta seu acordo com Sartre e sua filosofia da responsabilidade, segundo a qual se fundássemos nossas verdadeiras escolhas apenas na razão, não haveria escolhas, tudo estaria predeterminado.

Com a decisão de ir para Santiago, Furtado dizia para si mesmo que sua própria vida não estava predeterminada. E assim, era coerente com sua visão mais geral da sociedade e da economia. Como nunca acreditou que uma única teoria econômica fosse capaz de tudo explicar, também sempre rejeitou todo tipo de determinismo: seja o determinismo marxista, apoiado nas 'leis da história', seja o neoclássico, baseado no princípio da racionalidade, que, ao postular a maximização dos interesses não dá espaço para decisões, para escolhas[10]. Pelo contrário, se no debate entre determinismo e do voluntarismo Furtado cometeu algum pecado, este foi o do voluntarismo, expresso na crença na capacidade da razão humana de impor sua vontade sobre a economia e a sociedade através do planejamento. E, mais amplamente, no papel central que sempre deu às decisões quando se trata de pensar no sistema macroeconômico. O mercado tem um papel fundamental, mas não menos importantes são as decisões tomadas. Esta sua visão está bem clara em *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial* (1978):

> É a partir da identificação dos centros de onde emanam essas decisões destinadas a compatibilizar as iniciativas da multiplicidade de agentes, que exercem poder em graus distintos, que se define o perfil de um sistema econômico[11].

Essa recusa do determinismo, inclusive o determinismo de mercado, está relacionada com o individualismo e o idealismo do grande intelectual que decide intervir na realidade. Ele partia da convicção de que fazia parte de uma elite intelectual, de uma *Intelligentsia*, que seria capaz de reformar o mundo. Nesse campo, seu mestre foi Karl Mannheim.

9 Furtado (1985: 50).

10 O caráter determinista do pensamento neoclássico só foi abalado quando os livros-texto de microeconomia incluíram a teoria dos jogos – ou seja, a teoria da decisão. Mas nesse momento seus autores estavam saudavelmente tornando relativo o postulado maximizador da teoria neoclássica.

11 Furtado (1978: 18).

Conforme ele nos diz:

> Seguindo a Mannheim, eu tinha uma certa idéia do papel social da Intelligentsia, particularmente nas épocas de crise. Sentia-me acima dos condicionantes criados por minha inserção social e estava convencido de que o desafio consistia em instilar um propósito social no uso dessa liberdade.

Gerard Lebrun, analisando *A Fantasia Organizada*, assinala o voluntarismo idealista de Furtado, expresso na sua crença inabalável no planejamento – um planejamento que anularia ao máximo a imprevisibilidade das decisões. Ora, observa o filósofo, "a idéia que tem do poder (numa democracia, está suposto) parece ser tão abstrata, tão bem ajustada, *a priori*, ao seu ideal de um planejamento neutro, que mal lhe vem ao espírito, aparentemente, que o planejador possa se transformar em um tecnocrata"[12].

Na verdade, o notável economista é um cientista, mas é também um burocrata na melhor acepção do termo, um homem de Estado, um formulador de políticas públicas que só deixou de estar inserido no aparelho do Estado quando a ditadura militar cassou seus direitos políticos. Celso Furtado começou sua vida profissional no DASP, como um técnico em administração pública. Superou esse estágio, tornou-se economista e professor universitário, mas jamais deixou de acreditar na força racionalizadora da burocracia, inclusive da média burocracia. Muitas vezes ele afirmou que o único grupo social que tinha condições de ser um interlocutor com as potências internacionais era a burocracia estatal. E para ele o fortalecimento da burocracia é fundamental nos regimes democráticos para a continuidade das políticas públicas e para a própria eficácia e legitimidade do poder do Estado. Conforme ele nos diz em *A Fantasia Desfeita*,

> O processo de burocratização não significa apenas o crescimento do aparelho estatal, significa também importantes mudanças nos processos políticos. Aumentando a eficácia do poder, a burocratização o consolida a níveis mais baixos de legitimidade[13].

Ao pensar assim, Furtado é fiel ao que aprendera com pensadores

12 Lebrun (1985, Jornal da Tarde).

13 Furtado (1989: 185).

tão diferentes como Mannheim, Sartre, e seu professor Cornu[14]. Nas democracias capitalistas os intelectuais podem liberar-se das ideologias e usar da sua liberdade para intervir de forma republicana no mundo. Ele sabe que essa liberdade é sempre relativa, que nós podemos construir as nossas próprias vidas, mas não podemos ter nenhuma ilusão quanto aos condicionamentos sociais e políticos a que estamos sujeitos. Para grandes intelectuais como Furtado, a dialética entre a liberdade e o comportamento socialmente condicionado pode ser mais consciente e, se for acompanhada da virtude da coragem, como foi seu caso, será mais favorável à liberdade, mas apenas mais favorável: ninguém escapa da sua circunstância.

A coragem intelectual expressa-se principalmente nos momentos em que é preciso divergir do ambiente e do grupo. Em 1962, em pleno momento de radicalização política no país, Celso Furtado publica *A Pré-Revolução Brasileira*. Depois de elogiar o caráter humanista da obra de Marx, Furtado não tem dúvida em declarar que:

> Baseando-se o marxismo-leninismo na substituição de uma ditadura de classe por outra, constituiria um regresso, do ponto de visto político, aplicá-lo à sociedades que hajam alcançado formas de convivência social mais complexas, isto é, nas modernas sociedades abertas[15].

Da mesma forma, no *Plano Trienal* (1963) não teve dúvida em propor o ajuste fiscal e uma severa política monetária, embora sabendo que seria chamado de 'monetarista' pelos grupos que apoiavam o governo Goulart.

O uso da liberdade ganha pleno sentido em Furtado porque é marcado pelo dom da criatividade. A contribuição de Furtado à teoria econômica e à análise da economia brasileira e latino-americana pode ser explicada em termos de método, mas é, antes de mais nada, fruto de uma enorme capacidade pessoal de pensar e criar. Furtado sabe disto, e certamente não é por acaso que a epígrafe de um de seus livros é uma frase de Popper reconhecendo que a "descoberta científica é impossível se não se tem fé em ideias puramente especulativas e muitas vezes destituídas de toda precisão[16]".

A criatividade será uma das bases da sua independência intelectual em

---

14 Citado por Furtado (1985: 31).

15 Furtado (1972: 27).

16 Epígrafe de Prefácio a Nova Economia Política (1976).

relação às ortodoxias. Lebrun, escrevendo sobre *A Fantasia Organizada* observa: "É o odor de heterodoxia que torna esse livro ainda mais fascinante e faz de Celso Furtado um grande escritor, assim como um pensador". Conforme observa Bourdieu, se existe na teoria econômica, uma *doxa*, "um conjunto de pressupostos que os antagonistas consideram evidente[17]", existe também uma ortodoxia e uma heterodoxia. O heterodoxo não nega os pressupostos mais gerais da sua ciência, mas recusa subordinar seu pensamento ao dominante. A direita e os economistas convencionais insistem em dar à heterodoxia uma conotação negativa, identificando-a com populismo econômico, mas, na verdade, inovar em teoria e em análise econômica envolve quase sempre alguma heterodoxia. Ser heterodoxo é desenvolver teorias novas, muitas vezes a partir da identificação de fatos históricos novos que modificam um determinado quadro econômico e social e tornam as teorias pré-existentes inadequadas. Quando Celso Furtado optou por usar prioritariamente o método histórico-indutivo, e quando se tornou um dos dois fundadores do estruturalismo latino-americano, Furtado estava optando pela heterodoxia e pela independência de pensamento. Na próxima seção, apresentarei brevemente minha visão dos dois métodos na teoria econômica, para em seguida continuar a análise do método em Celso Furtado.

Dois Métodos em Economia

A ortodoxia, ou o *mainstream* neoclássico, é dominantemente lógico-dedutivo. Pretende deduzir o funcionamento em equilíbrio das economias de mercado a partir do único pressuposto de que os agentes econômicos maximizam seus interesses. Se classificarmos as ciências em adjetivas ou metodológicas, não há ciência substantiva mais lógico-dedutiva do que a ciência econômica neoclássica, não obstante as afirmações de que se trata de uma ciência positiva. Por paradoxal que isto possa parecer, nem a física é tão lógico-dedutiva. O domínio do método lógico-dedutivo é tal que me lembro sempre da observação de um ex-aluno, que voltava de uma bolsa de estudos em universidade no exterior. Quando lhe disse que, a meu ver, em certas áreas fundamentais, como a da macroeconomia e do desenvolvimento econômico, o economista deveria utilizar predominantemente o método o histórico-indutivo ao invés do lógico-dedutivo, ele retrucou sem pestanejar: "ora, em economia o método lógico-dedutivo é sempre dominante; não estudamos história, mas teoria econômica". Para

17 Bourdieu (1976: 145).

ele como para todo o pensamento neoclássico teoria econômica é por definição lógico-dedutiva.

A teoria econômica é por definição abstrata, e não pode ser confundida com a história. Na ciência econômica o que se buscam são modelos, teorias, que expliquem a estabilidade e a variação dos agregados econômicos, o ciclo econômico de curto prazo e o desenvolvimento, a inflação ou deflação e o balanço de pagamentos, a variação dos preços relativos, da taxa de juros e do câmbio. O objeto da teoria econômica, portanto, está claro, como está claro que o que se busca é generalizar a respeito do comportamento das variáveis relevantes, e, através dessa generalização, ser capaz de prever o comportamento das variáveis econômicas. Isto posto, é importante reconhecer que, dependendo do tema que se aborde, o método mais aplicável será ora lógico-dedutivo, ora histórico-indutivo.

Em um outro trabalho, defendi a tese de que a macroeconomia é irredutível à microeconomia porque a primeira usa predominantemente o método histórico-indutivo enquanto que a segunda, o método lógico-dedutivo. Faz parte das aulas introdutórias de filosofia a afirmação que o avanço do conhecimento depende da utilização encadeada dos dois métodos. No processo de conhecer, os indivíduos utilizam indução e dedução de forma permanente, uma seguindo a outra e vice-versa. Indução e dedução não são, portanto, métodos de conhecimento, ou, mais precisamente, operações mentais opostas. São complementares. Isto, entretanto, não significa que as ciências usem com a mesma intensidade um ou outro método. Por exemplo, a matemática é apenas lógico-dedutiva, a sociologia, principalmente histórico-indutiva. Na matemática tudo é deduzido a partir de algumas identidades, na sociologia e nas demais ciências sociais, exceto a vertente neoclássica da economia (estendida recentemente à ciência política), a observação do fato social e da sua evolução no tempo é o método fundamental de pesquisa, embora o pesquisador seja obrigado permanentemente a usar também do método dedutivo para fazer sua análise.

Dessa forma, não estou corroborando a crença dominante no século XIX que o uso do método da indução distinguiria a verdadeira ciência. Esta começaria pela observação dos fatos e pelos experimentos para afinal chegar a leis gerais. Conforme o 'problema da indução' de Hume deixou claro, podemos inferir leis gerais a partir da indução, mas as inferências assim realizadas não se tornam logicamente demonstradas[18]. O método

18 Ver Blaug (1980: 11-12). Ele usa o problema da indução de Hume para diminuir seu

histórico-indutivo não dispensa o lógico-dedutivo. Na macroeconomia e na teoria do desenvolvimento econômico, entretanto, ele tem precedência sobre o método lógico-dedutivo, enquanto que o inverso é válido para a microeconomia.

Considero a teoria neoclássica do equilíbrio geral uma notável ao conhecimento de como funcionam as economias de mercado. Mas isto não significa que toda a teoria econômica possa ser a ela subordinada. Um segundo ramo da teoria econômica – a macroeconomia – não pode ser reduzida à micro porque uma trata do comportamento de agentes econômicos, a outra, de agregados econômicos – esta é apenas uma definição –, mas porque enquanto a microeconomia, ou, mais precisamente, o modelo de equilíbrio geral que lhe serve de base, aborda a economia de uma perspectiva lógico-dedutiva, deduzindo a forma pela qual os recursos são alocados e a renda distribuída em uma economia de mercado a partir de um único pressuposto, o comportamento racional dos agentes, a macroeconomia nasceu e continua a dar seus maiores frutos quando observa os comportamento dos agregados econômicos, verifica como esse comportamento tende a se repetir, e, a partir daí, generaliza, construindo modelos ou teorias. Em um segundo momento, os macroeconomistas buscam uma razão lógica, um fundamento microeconômico para o comportamento dos agregados macro, mas o máximo que conseguirá é encontrar explicações *ad hoc*. A esperança neoclássica de reduzir a macro à microeconomia é vã porque os métodos predominantes em um e outro ramo da ciência econômica são diferentes[19]. Como é impossível reduzir o terceiro grande ramo da teoria econômica – a teoria do desenvolvimento econômico – à micro ou à macro economia. O núcleo do pensamento continua aqui clássico, como é neoclássico o cerne do pensamento microeconômico, e keynesiano, o do macroeconômico.

A teoria econômica busca explicar e prever o comportamento das variáveis econômicas. É preciso, entretanto, verificar qual a variável em que estamos interessados. Se desejamos compreender e prever o comportamento dos preços e a alocação de recursos na economia, a teoria microeconômica, de base lógico-dedutiva, será mais efetiva; se quisermos

---

papel na teoria econômica. Como a maioria dos economistas, ele supõe que exista apenas "uma" teoria econômica, de forma que o uso prioritário de um ou outro método dependendo da abordagem micro, macro, ou de desenvolvimento econômico não faz sentido para ele.

19 Ver Bresser Pereira e Tadeu Lima (1996).

entender a distribuição de renda a longo prazo no sistema capitalista, a inversão da teoria clássica, colocando a taxa de lucros como dada e a taxa de salários como resíduo terá o maior poder preditivo; se desejarmos, por outro lado, entender o comportamento dos ciclos econômicos, a macroeconomia de base keynesiana será o instrumento por excelência; finalmente, para entendermos a dinâmica do desenvolvimento, a teoria do desenvolvimento clássica, de base histórica, será aquela com maior poder de explicação e de predição.

A crítica de Friedman à política macroeconômica keynesiana – a descoberta de que através de expectativas adaptativas os agentes econômicos neutralizariam em parte essa política partiu antes da observação da realidade, embora exista nela um óbvio fundamento microeconômico. Essa crítica não invalidou a política macroeconômica mas limitou seu alcance. Quando, porém, a teoria macroeconômica se descolou da realidade e radicalizou a abordagem lógico-dedutiva, como aconteceu com a hipótese das expectativas racionais, temos um construto teórico absurdo e vazio apesar de sua aparente coerência, que transforma a teoria econômica em mera ideologia. Segundo essa distorção por que passou a teoria econômica, as políticas macroeconômicas seriam totalmente ineficazes, porque neutralizadas pelas expectativas racionais dos agentes. Ora, tal afirmação contraria a experiência cotidiana, na qual vemos as autoridades econômicas de todos os países envolvidas ativamente em política econômica. O uso radical do método lógico-dedutivo levou a teoria a ignorar a realidade histórica. Os formuladores de política econômica, nos ministérios de finanças e bancos centrais, por um tempo, nos anos 1980, deram ouvidos à versão radical do monetarismo que as expectativas racionais propunham, mas desde o início dos anos 1990 abandonaram o monetarismo e passaram a adotar a estratégia pragmática da meta de inflação.

Outra distorção comum que surge da pretensão de se utilizar o método lógico-dedutivo para explicar todos os fenômenos econômicos é aquela que decorre da insistência de empregar um determinado modelo quando a realidade não se conforma com ele. Nesse momento papel da teoria econômica passa a ser o de obstáculo ao invés de instrumento para análise do que está ocorrendo. Quando ele consegue superar esse obstáculo e de fato pensar, analisando os fatos novos que impõem novas análises, ele é obrigado a abandonar os modelos pré-existentes. Nesse caso, como observa Tony Lawson, “a única coisa que permanece intacta

é uma aderência a sistemas fechados de modelagem formalistas e, por isso, dedutivistas”[20].

Por isso, vejo com ceticismo as tentativas de unificar a micro, a macro, e a teoria do desenvolvimento. São abordagens que não são mutuamente redutíveis porque partem de métodos diferentes. Querer unificá-las é mera arrogância intelectual. Uma arrogância que resulta em empobrecimento da teoria econômica. Não há necessidade de encontrar um modelo que unifique todo. Podemos perfeitamente usar uma ou outra teoria, conforme estejamos procurando explicar uma ou outra questão. Uma macroeconomia estritamente neoclássica é uma contradição: é uma macroeconomia sem o próprio objeto da disciplina: os ciclos econômicos. Uma teoria do desenvolvimento econômico puramente neoclássica faz ainda menos sentido, na medida que o modelo de equilíbrio geral é essencialmente estático. Quando os economistas neoclássicos conseguiram, afinal, chegar a um modelo de desenvolvimento compatível – o modelo de Solow – este modelo, em termos substantivos, avançou pouco em relação ao que nos haviam ensinado sobre o desenvolvimento Smith, Marx, Schumpeter, e os ‘pioneiros da teoria do desenvolvimento’ dos anos 1940 e 1950. O mesmo pode-se dizer do modelo keynesiano de desenvolvimento de Harrod e Domar. Tanto um como outro modelo tinham como grande mérito o fato de serem consistentes com as respectivas teorias, não o de explicarem o processo de desenvolvimento. O modelo de Solow, afinal, revelou-se mais frutífero, mas não devido àquela consistência lógico-dedutiva, e sim porque, estando baseado em uma função Cobb-Douglas, permitiu a realização de grande número de pesquisas empíricas, não precisamente históricas, mas predominantemente indutivas.

O Método

Uma forma através da qual Furtado evidenciou sua independência de pensar foi manter-se fiel ao método histórico-indutivo, não obstante a ortodoxia tenha nestes oitenta anos se tornado cada vez mais lógico-dedutiva. Sem dúvida, usou com abundância sua capacidade lógico-dedutiva, mas sempre o fez a partir dos fatos históricos e da sua tendência a se repetirem, não a partir de uma pressuposição de comportamento

20 Ver Lawson (1999: 6-7). Lawson continua: “A insistência do mainstream na aplicação universal de métodos formalistas pressupõe, para sua legitimidade, que o mundo social seja em toda parte fechado, que as regularidades de eventos sejam ubíquas”.

racional. Enquanto historiador econômico era natural que utilizasse prioritariamente o método histórico-indutivo, mas isto também é verdade quando ele assume o papel de teórico de desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Assim, não estou sugerindo que Furtado pertença à escola historicista alemã de Gide, ou ao institucionalismo americano de Veblen. Estas escolas caracterizaram-se pela recusa da teoria econômica, e pela busca da análise dos fatos econômico caso a caso, enquanto que Furtado usa a teoria econômica disponível e procura fazê-la avançar na compreensão do desenvolvimento econômico.

Mesmo enquanto historiador econômico, Furtado foi, antes de qualquer coisa, um economista do que um historiador. Ele não narra a história da economia brasileira, ele a analisa. Ninguém fez com mais brilho o uso da teoria econômica para entender a evolução da economia brasileira do que Furtado em *Formação Econômica do Brasil* (1959). Conforme observou um historiador, Francisco Iglésias, embora esse seja um livro de história econômica, o é “da perspectiva do economista... nessa análise dos processos econômicos chega-se a um grande despojamento, a modelo ideal, a formas que têm, por vezes, a aparência de abstratas. É o que acontece em muitas passagens do livro de Celso Furtado; o rigor de construção do livro é tal que... torna a leitura difícil para quem não tenha ampla informação histórica e certo conhecimento da teoria econômica.”[21]

Na mesma direção Lebrun assinala: “a história, tal como ela é praticada por Celso Furtado, só vale por sua extrema *precisão* (grifo do autor)... Este é seu método: nenhuma asserção que não esteja ancorada em fatos ou em dados estatísticos”.

Mas, acrescentaria eu, dados que são utilizados com grande inteligência e capacidade de inferência. Uma das características que torna *Formação Econômica do Brasil* (1959) uma obra-prima de história e de análise econômica é a capacidade de Furtado de, a partir dos parcos dados disponíveis, deduzir as demais variáveis da economia e seu comportamento dinâmico. Mas, ao fazer isto, Furtado não está abandonando o primado o método histórico-indutivo. Está apenas sendo capaz de combinar sua criatividade com seu rigor lógico para, a partir dos dados disponíveis, nos apresentar um quadro geral da evolução histórica da economia brasileira até hoje não superado. *Formação Econômica do Brasil* é a meu ver o mais importante livro publicado no Século XX sobre o Brasil porque nele Furtado foi capaz de usar a teoria econômica e as

---

21 Iglesias (1971: 200-201).

demais ciências sociais não para descrever, e sim para analisar a história econômica do Brasil.

Vou dar um exemplo de sua independência e de seu método nesse livro. A partir do capítulo 16 Furtado escreve sobre o século XIX. Em primeiro lugar, embora ele tivesse acabado de participar da fundação do estruturalismo latino-americano em Santiago do Chile, ele não se deixa levar por explicações imperialistas do nosso subdesenvolvimento, e afirma em relação aos acordos privilegiados com a Inglaterra de 1910 e 1827: "não parece ter fundamento a crítica corrente que se faz a esses acordos, segundo a qual eles impossibilitaram a industrialização do Brasil nessa etapa"[22]. A partir dos dados das exportações e sobre as relações de troca do país ele verifica que a primeira metade do século foi de estagnação: na verdade, a renda por habitante deve ter caído de 50 para 43 dólares (a dólares dos anos 50). Os cinqüenta anos seguintes, entretanto, são de grande expansão, graças ao aumento das exportações e à substancial melhoria nos termos de troca. Novamente a análise parte de alguns fatos historicamente verificados, para, a partir daí, deduzir o comportamento geral da economia. E, naturalmente, relacioná-lo com os aspectos sociais. Os proprietários de terra não são indiferenciados, como é tão comum se ver. A nova classe dirigente de cafeicultores é muito diversa do antigo patriarcado açucareiro. Tem experiência comercial, de forma que os interesses da produção e do comércio estão entrelaçados. Por outro lado, ele dedica quatro capítulos ao problema da mão-de-obra, ressaltando a importância da imigração e da mão-de-obra assalariada. O fato pode ser óbvio, mas merece a ênfase de quem não transforma a economia em meras abstrações, e a pensa como economia política historicamente situada.

O segundo exemplo, vou buscá-lo em seu livro teórico mais importante: *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. (1961). No capítulo 1, ele resume sua visão metodológica mais geral, observando que a teoria econômica deve ser ao mesmo tempo abstrata e histórica:

> O esforço no sentido de alcançar níveis mais altos de abstração deve ser acompanhado de outro objetivando definir, em função de realidades históricas, os limites de validez das relações inferidas. A duplicidade fundamental da ciência econômica – seu caráter abstrato e histórico – aparece, assim, com toda a plenitude na teoria do desenvolvimento econômico.

22 Furtado (1959: 122).

O fato de que a economia tenha assumido um caráter cada vez mais abstrato se deve, segundo Furtado, ao fato de que, a partir de Ricardo, seu objetivo tem-se praticamente limitado ao estudo da repartição do produto, deixando em segundo plano a questão de desenvolvimento. E, todavia, assinala ele, "o desenvolvimento econômico é um fenômeno com nítida dimensão histórica"[23]. Esta é uma afirmação que ele repetirá inúmeras vezes através de sua ampla obra, porque é central ao seu pensamento. Depois de apresentar o "mecanismo do desenvolvimento", em que algumas abstrações necessárias à compreensão do desenvolvimento são apresentadas, no capítulo 3 temos um dos textos mais notáveis que conheço sobre "O Processo Histórico do Desenvolvimento". Nesse capítulo, que não foi mais reeditado , a meu ver, por um erro de avaliação, e ele foi perdido na transformação de *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* em um outro, mais sistemático e didático, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1967), Furtado mostra como a forma de utilização do excedente econômico vai determinar o surgimento do processo de desenvolvimento. Nas formações pré-capitalistas, o excedente era principalmente usado para a guerra e para templos religiosos. Com o advento do capitalismo, o excedente obtido pelos comerciantes vai se transformar em acumulação de capital, que passa a ter caráter intrínseco ao sistema econômico. Com a revolução industrial, entretanto, o capitalismo se estende para a esfera da produção. Em um mundo em que o progresso técnico começa a se acelerar e a competição se generaliza, o reinvestimento dos lucros não atende mais apenas à vontade de mais lucros do comerciante, mas se transforma em uma condição de sobrevivência das empresas. O desenvolvimento ganha caráter auto-sustentado. Em suas palavras:

> Ao transformar-se o excedente de produção organização social em fonte de renda, o processo de acumulação tenderá a automatizar-se [...] Os pontos estratégicos desse processo são a possibilidade de incrementar a produtividade e a apropriação por grupos minoritários dos frutos desse incremento[24].

A idéia é simples e poderosa. Mas não se imagine que Furtado a apresente de forma descarnada. Ele está apresentando um processo histórico através do qual vemos o desenvolvimento surgir juntamente com o

---

23 Furtado (1961: 22).

24 Furtado (1961: 120-121).

capitalismo, e com todas as complexas mudanças de caráter social, institucional e cultural que lhe são inerentes. O fenômeno econômico do aumento da produtividade é central, mas ele está intrinsecamente ligado ao surgimento de novas classes sociais e novas instituições.

A importância das instituições, que se tornaram nos anos 90 centrais para o estudo do desenvolvimento, já estão claras para Furtado em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Ele explica, por exemplo, o declínio econômico que se segue ao colapso de um império pré-capitalista como foi o Império Romano em termos do colapso do aparelho de Estado romano, da sua força militar, e das suas instituições longamente maturadas. O excedente era apropriado pelos cidadãos romanos, e particularmente por seu patriciado, através da cobrança de tributos sobre as colônias, e dá origem a um amplo comércio garantido pelo direito romano. Quando todo esse sistema entra em colapso, o declínio econômico é inevitável.

> A destruição da enorme maquinaria administrativo militar que constituía esse Império teve conseqüências profundas para a economia da imensa área que ocupava... Desarticulado o sistema administrativo-militar, desapareceram as condições de segurança que possibilitavam o comércio; por outro lado, desaparecidos os tributos, terminava a principal fonte de renda das populações urbanas, que viviam de subsídios ou da prestação de serviços.

As instituições são, portanto, fundamentais, mas elas não aparecem isoladas. Em primeiro lugar, são parte do Estado, que no caso romano assumia a forma de um Império. Segundo, não se trata apenas de garantir a atividade econômica, o comércio, mas de viabilizar uma forma de apropriação do excedente. Como não temos ainda o capitalismo e a mais valia ou lucro capitalista, o excedente é apropriado pela força, através de tributos.

O desenvolvimento no sentido histórico do termo só passa a ocorrer quando a expansão do islamismo obriga Bizâncio a voltar-se para a Itália. Formam-se, então, poderosas economias comerciais nas cidades-estado italianas, e surge, ao lado da aristocracia, ou em substituição a ela, uma nova classe burguesa. E este comércio impulsiona a integração política, que levará, afinal, ao surgimento dos estados nacionais. As instituições surgem aqui mais como uma conseqüência do que como uma causa do desenvolvimento. Furtado é explicito a respeito, observando que enquanto

que no Império Romano a integração política provocou a o comércio e o desenvolvimento, no caso da Europa foi o comércio de longa distância, aventureiro e inseguro, que provocará a integração política. Esta, porém, logo se transformará em fator decisivo do próprio desenvolvimento.

As instituições e sua estabilidade são fundamentais para o desenvolvimento – principalmente a maior delas, o estado-nação, do qual as demais dependem. Nisto Furtado não estava sendo original, já que existe amplo consenso a respeito. Ele, entretanto, acrescenta que o sistema capitalista irá produzir não apenas o estado-nação, mas tenderá a adotar instituições democráticas. Esta visão aparece com clareza no livro seguinte de Furtado, *A Dialética do Desenvolvimento* (1964), em que ele critica a idéia marxista de que na sociedade burguesa as limitações à liberdade decorrem da necessidade de defesa dos privilégios da classe proprietária dos bens de produção. Pelo contrário, diz-nos ele, a democracia surge do capitalismo e da crescente estabilidade institucional que ele proporciona. Essa estabilidade não apenas leva a burguesia a adotar a democracia como regime político, mas também garantirá o dinamismo econômico do sistema. Diz Furtado:

> A causa do progresso das liberdades nas sociedades democráticas capitalistas foi a crescente estabilidade institucional destas. As revoluções diretamente provocadas pelas lutas de classes, na Europa Ocidental, tiveram o seu ciclo encerrado no terceiro quartel do século passado (dezenove)... Ora, essa estabilidade institucional deve-se à existência de uma poderosa classe – proprietária de bens de produção – com amplos interesses criados a defender... O progresso das liberdades cívicas nas sociedades burguesas resultou menos da efetiva participação da classe trabalhadora nas decisões políticas, do que da confiança que a classe capitalista foi adquirindo num quadro de instituições políticas flexíveis[25].

A economia política de Furtado, sempre apoiado no método histórico, é notável. Não apenas o desenvolvimento, mas também a democracia deriva do capitalismo. Nele a luta dos trabalhadores terá um papel fundamental, tanto para aprofundar a democracia quanto para, através da luta por melhores salários, garantir o crescimento da demanda agregada, à medida que crescem os lucros. No processo de fazer avançar a democracia

25 Furtado (1964: 45). Em 1976, em Prefácio à Nova Economia Política, Furtado volta a dar ao conceito clássico de excedente econômico um papel fundamental na sua análise do processo de acumulação capitalista.

burguesa, que inicialmente é apenas liberal, o papel essencial cabe à própria burguesia e à estabilidade institucional que ela logra. Talvez a razão para a estabilidade institucional seja menos os amplos interesses criados a defender, e mais o fato de ser a burguesia primeira classe social a poder se apropriar do excedente sem o uso direto da força de impor tributos e escravizar povos colonizados –o que a levou a se constituir em agente do estado de direito liberal e a se tornar aberta para o avanço das instituições democráticas. Mas em qualquer hipótese é admirável a análise encadeada do papel da classe capitalista em lograr a estabilidade institucional, estabilidade que promove o desenvolvimento, o qual, por sua vez, reforça as tendências democráticas existentes na sociedade, estabelecendo um círculo virtuoso do desenvolvimento auto-sustentado.

O método histórico, para Furtado, é central para a sua análise do desenvolvimento, na medida em que lhe permite combinar a grande visão do processo histórico com as especificidades de cada momento e de cada país. Na medida em a capacidade de prever os fatos, que se requer de toda teoria social, está aqui presente através da análise do processo histórico do desenvolvimento. Na medida em que a definição abstrata do desenvolvimento como aumento da produtividade a partir da acumulação de capital e da incorporação de progresso técnico ganha substância histórica, ou seja, se complementa com os elementos políticos, institucionais, e sociais. O desenvolvimento não é apenas acumulação de capital, mas é também incorporação de progresso técnico, que depende da estrutura de classes, da organização política, e do sistema institucional. Portanto, não existe desenvolvimento fora da história, não existe desenvolvimento econômico sem desenvolvimento político e social.

Ao adotar o método histórico, Furtado aproxima-se da dialética de Hegel e do materialismo histórico de Marx, embora deles se mantenha independente, principalmente por dar à vontade humana um papel maior. "A importância da dialética para a compreensão dos processos históricos deriva do fato de que a história... não pode ser reconstituída a partir da multiplicidade de fenômenos que a integra". Entretanto, através dela o homem "intui no processo histórico aquela visão sintética capaz de dar unidade à multiplicidade". Marx adotou esse princípio dialético de forma audaciosa ao dividir a sociedade em infra e super-estrutura, e em duas classes sociais. Essa estratégia "teve extraordinária importância como ponto de partida para o estudo da dinâmica social... Contudo, é necessário reconhecer que, a esse nível de generalidade, quase nenhum valor

apresenta um modelo analítico como instrumento de orientação prática. E o objetivo da ciência – conclui, ele, deixando transparecer o pragmatismo que sempre o orientou – é produzir guias para a ação prática"[26].

Retirei esses trechos de *Dialética do Desenvolvimento* (1964), livro que Furtado escreve em meio à crise do Governo Goulart, depois de demitir-se do Ministério Extraordinário do Planejamento, e de novo dirigindo apenas na Superintendência da SUDENE. Entre seus livros auto-biográficos esse é talvez o livro que mereceu dele maior atenção: um resumo completo[27]. Em *A Fantasia Organizada,* Furtado afirma com clareza que um dos seus objetivos foi delimitar o emprego do marxismo e da dialética na análise do desenvolvimento. E ao fazê-lo, ele reafirma seu compromisso com o rigor do método científico:

> O segundo objetivo (de *Dialética do Desenvolvimento*) seria precisar o alcance da dialética, que voltara à voga com a *Crítica* de Sartre, deixando claro que utilizá-la não nos dispensava de aplicar com rigor o método científico na abordagem dos problemas sociais[28].

Adotar o método científico com rigor, entretanto, não significa adotar modelos analíticos apoiados na suposição do equilíbrio estável, como é tão comum na economia. Para a análise do desenvolvimento precisamos de modelos dinâmicos, do tipo do 'princípio cumulativo' proposto por Myrdal. Mais amplamente, conclui Furtado:

> Por mais que tenhamos avançado na construção de modelos, cabe reconhecer que sempre partimos para sua construção de algumas hipóteses intuitivas sobre o comportamento dos processo histórico como um todo. E a mais geral dessas hipóteses é a que nos proporciona a dialética, pela qual o histórico é aquilo que necessariamente se encontra em desenvolvimento. A idéia do desenvolvimento surge como uma hipótese ordenadora do processo histórico – como 'síntese de varoas determinações, unidade da multiplicidade', na expressão de Marx – a partir da qual é possível realizar um esforço eficaz de identificação de relações entre fatores e de seleção desses fatores com vistas à reconstrução desse processo através de um modelo analítico.[29]

26 Furtado (1964: 14-15 e 22).

27 Furtado (1989: 182-190)

28 Furtado (1989: 182).

29 Furtado (1964: 22). A citação de Marx é da Contribuição à Crítica da Ciência Política.

Com esse texto exemplar – que mostra a elegância e capacidade de síntese de Furtado para expressa seu pensamento – ele deixa claro o que entende pelo caráter histórico e dialético do método científico que adota. Eu poderia ter iniciado com essa citação a análise de seu método, mas preferi com ela terminá-la. Dessa forma, concluo minha análise com suas palavras.

Paixão

Na forma pela qual Celso Furtado trabalhou com a ciência econômica não há apenas método rigoroso, há também paixão. Há grandes esperanças, e frustração correspondente. Geralmente a razão e a emoção são vistas em oposição. Esta, entretanto, é uma forma equivocada de compreender o processo do pensamento. Os grandes cientistas foram com muita freqüência pessoas apaixonadas pelo seu trabalho, por sua pesquisa. Os economistas que foram realmente grandes dificilmente deixaram de apaixonar-se não apenas por sua ciência, mas também pelos resultados dela. Alguns apaixonaram-se pela conquista da estabilidade econômica, outros, por uma distribuição de renda mais justa, e a maioria, pelo desenvolvimento de seu país.

A paixão de Furtado foi o desenvolvimento do Brasil. Paixão alimentada pela crença de que esse desenvolvimento estava ao alcance do seu país no momento histórico em que se forma como economista, no final dos anos 1940. A Segunda Guerra Mundial havia acabado de terminar. Novas teorias do desenvolvimento econômico estavam surgindo. Uma grande esperança se desenhava diante dos olhos do jovem paraibano que acabara de obter seu doutorado em economia na França (1948): o Brasil, que já vinha se industrializando de forma acelerada, superaria os desequilíbrios estruturais de sua economia, e com a ajuda da teoria econômica e do planejamento econômico, alcançaria o estágio de país desenvolvido.

Só essa paixão –a paixão pela idéia do desenvolvimento do Brasil – explica a força de seu pensamento, especialmente nos seus primeiros livros, desde seu primeiro *paper* fundamental sobre a economia brasileira – "Características Gerais da Economia Brasileira" (1950) – e de seu primeiro livro – *A Economia Brasileira* (1954) – até *Dialética do Desenvolvimento*, escrita em um momento em que as esperanças começavam a se esgarçar com a iminência da crise. Todos esses trabalhos possuem uma força teórica e um poder de análise que não derivam apenas da criatividade, da cultura ampla, da independência de pensamento, e do uso preferencial

do método histórico-indutivo: estão claramente relacionados com um projeto de vida que se identifica com o projeto do desenvolvimento. Em *Os Ares do Mundo* (1991) ele deixa claro que seu projeto de vida estava diretamente relacionado com a convicção que formou no final dos anos 40 de que "uma feliz conjuntura internacional – conseqüência da grande depressão dos anos 30 e do conflito mundial dos anos 40 – abrira uma brecha pela qual quiçá pudéssemos nos esgueirar para obter uma mudança qualitativa em nossa história"[30].

Esta mudança qualitativa era a industrialização e o desenvolvimento do Brasil. Mas, diz-nos Furtado, relembrando 1964, quando chega exilado ao Chile, já nesse ano convencera-se de que, embora "o intelectual tenha de próprio a capacidade sem limites de inventar-se razões para viver", seu projeto de vida, que se baseara na existência daquela brecha, era, afinal, "uma ilusão que... agora se desvanecia"[31]. A fantasia estava desfeita.

A esperança fora grande, mas a desilusão e a frustração são maiores ainda. Frustração e desilusão que vão se expressar no seu livro seguinte, *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966) – um livro denso e pessimista, que se revela equivocado em seguida, na medida em que as economias latino-americanas entram em novo ciclo de desenvolvimento. O equívoco, entretanto, irá afinal revelar-se relativo acerto. O ciclo de desenvolvimento, que então se iniciava, foi artificialmente financiado pela dívida externa – uma dívida que tornou as economias latino-americanas prisioneiras do capital financeiro internacional, e afinal as levou à grande crise dos anos 80, e à quase-estagnação que até hoje perdura. Digo "relativo acerto" porque a tese central do livro, que tem influência de Marx e de Keynes, continua a me parecer mal colocada. A estagnação ou o desenvolvimento a taxas muito baixas seria devido de um lado ao aumento da relação capital-trabalho à diminuição da relação produto-capital, em função do caráter intensivo em capital dos investimentos e de sua destinação para bens de consumo duráveis. A produtividade do capital estaria assim em queda[32]. Essa teoria subestima, a meu ver, a aumento o progresso técnico, que não é apenas poupador de trabalho, mas também de capital, ou seja, é um progresso técnico que aumenta a eficiência do capital.

Em *Subdesenvolvimento e Estagnação da América Latina* já aparece a idéia de que a concentração de renda estava impedindo o funcionamento

30 Furtado (1991: 63).
31 Furtado (1991: 45 e 63).
32 Ver Furtado (1966: 80).

do círculo virtuoso do capitalismo, provocado pelo aumento de salários à medida que aumenta a produtividade. Em dois livros, Furtado responde indiretamente a seus críticos. Em *Análise do Modelo Brasileiro* (1972) incorpora ao seu pensamento, com grande elegância e precisão, a teoria da nova-dependência que surgira da crítica a seus trabalhos. O que não o impede de, em *O Mito do Desenvolvimento* (1974), reafirmar com clareza sua tese sobre a insuficiência de consumo no longo prazo. A concentração da renda da classe média para cima não resolvia o problema da demanda no processo de desenvolvimento. Em suas palavras:

> Minha hipótese básica é que o sistema não tem sido capaz de produzir espontaneamente o perfil de demanda capaz de assegurar uma taxa estável de crescimento, e que o crescimento a longo prazo depende de ações exógenas do governo... Se bem que esses dois grupos (as grandes empresas e as minorias modernizadas) têm interesses convergentes, o sistema não está estruturalmente capacitado para geral o tipo de expansão de demanda requerido para assegurar sua expansão.

Ora, essa tese, como mostrou Keynes ao fazer a crítica da lei de Say, é válida no curto prazo, para explicar o ciclo econômico. E só é válida para mim no longo prazo na medida que a taxa de desenvolvimento alcançada nesse prazo depende de se manter a demanda em constante tensão com a oferta no curto prazo. O novo modelo de desenvolvimento tecnoburocrático-capitalista que se instaurava então no Brasil, produzindo um subdesenvolvimento industrializado, afinal fracassou, mas não foi por um problema de insuficiência de demanda, mas de excesso irresponsável de endividamento externo.

A esperança ainda vai se manifestar para Celso Furtado quando, em 1968, antes do Ato Institucional n°.5, que instaurou de vez a ditadura no país, ele é convidado pela Câmara dos Deputados para apresentar sua visão do que poderia ser feito. Ele não resiste, e escreve *Um Projeto para o Brasil* (1968), onde faz uma proposta de retomada do desenvolvimento a partir de um substancial aumento da carga tributária e da poupança pública. Entretanto, se há o retorno da esperança – a recusa em aceitar a dependência e o subdesenvolvimento – o pessimismo continua o mesmo. A análise pessimista da situação do Brasil era consistente com a de *Subdesenvolvimento e Estagnação da América Latina* – tanto assim que as primeiras críticas a essa perspectiva, mostrando que a retomada do desenvolvimento brasileiro ocorria graças à concentração de renda da

classe média para cima que criava demanda para os bens de consumo de luxo, foram realizadas a partir da análise desses dois livros.

A paixão otimista que alimentava a ação transformava-se agora na grande frustração de quem percebe que não apenas ele deixara de poder influenciar diretamente os destinos do país, mas que o próprio país perdera capacidade de desenvolvimento endógeno. A teoria econômica que agora usava tornava-se discutível na medida em que envolvia um duplo pessimismo: em relação à capacidade dos sistemas econômicos subdesenvolvidos terem progresso técnico capital-intensivo, mas poupador de capital ou pelo menos neutro (não envolvendo, portanto, redução da produtividade do capital), e em relação à capacidade da oferta criar demanda no longo prazo.

Seu pessimismo aparece na citação seguinte, tirada de *Os Ares do Mundo*, na qual ele relembra seus primeiros meses em Santiago após o exílio:

> Não me fugia a idéia de que a história é um processo aberto, sendo ingenuidade imaginar que o futuro está cabalmente contido no passado e no presente. Mas, quando toda mudança relevante é fruto da interveniência de fatores externos, estamos confinados ao quadro da estrita dependência... "As tendências que se manifestavam no Brasil levavam a pensar que as mudanças significativas já não seriam fruto da ação de fatores endógenos"[33].

Um Projeto para o Brasil foi a última manifestação clara de esperança de Furtado[34]. Sua obra, a partir de então, segundo observa Francisco de Oliveira, "pode ser chamada de 'filosófica'"[35]. Eu sugeriria que ela se torna desapaixonada, na medida em o exílio, primeiro no Chile, depois nos Estados Unidos, na Inglaterra, e finalmente, por um longo tempo, na França, obrigam a distância emocional. Sobre a América Latina, Furtado vai ainda em 1969 publicar um trabalho fundamental, *Formação Econômica da América Latina*, mas em seguida seu interesse vai voltar-se novamente para a análise do processo histórico do desenvolvimento, e para as transformações por que passava a economia internacional. Ao

33 Furtado (1991: 63).

34 Em O Brasil Pós-Milagre (1981a: 56-90) há ainda uma esperança, quando, depois de falar dos desgoverno dos anos 70, ele escreve duas seções em que olha para o futuro:"Os Desafios dos Anos 80" e "Esboço de uma Estratégia".

35 Oliveira (1983: 23).

processo do desenvolvimento ele volta em *O Mito do Desenvolvimento* (1974), *Pequena Introdução ao Desenvolvimento*: *Enfoque Interdisciplinar* (1980), "Underdevelopment: to Conform or Reform" (1987a) e em muitos outros trabalhos. As transformações da economia mundial ele já analisa em um trabalho de 1968, "A Preeminência Mundial da Economia dos Estados Unidos Pós-Guerra"[36], Em 1981, no primeiro número da *Revista de Economia Política*, do qual se torna um dos patronos (ao lado de Caio Prado Jr. e Ignácio Rangel), aparece "Estado e Empresas Transnacionais na Industrialização Periférica". Todos os seus demais trabalhos sobre o tema serão depois reunidos *Transformação e Crise na Economia Mundial* (1987b) e *O Capitalismo Global*(1998).

Furtado, nos anos 70, volta a participar ativamente de reuniões internacionais através dos quais os países em desenvolvimento reclamavam "uma nova divisão internacional do trabalho". O movimento, durante um certo tempo bem sucedido, mas, com a crise da dívida externa, e a onda neoliberal que toma conta de Washington e do mundo a partir do início dos anos 80, também aquele projeto não dava os frutos esperados. Começava, para a América Latina, a grande crise dos anos 80. E diante dela, a paixão de Celso Furtado volta com força, na forma de indignação. Seus livros *Não à Recessão e ao Desemprego* (1983) e *Brasil: A Construção Interrompida* (1992), são uma prova dessa indignação[37].

O retorno do exílio e a participação no governo Sarney, como Ministro da Cultura, não lhe permitem mudar os sentimentos de frustração e indignação[38]. Mas em 1999, recuperada a estabilização, e quando há indicações de alguma retomada do desenvolvimento, a esperança lhe volta, embora

---

36 In Furtado (1968).

37 No intervalo entre esses dois livros ele escreveu seus três notáveis livros auto-biográficos já mencionados: A Fantasia Organizada (1985), A Fantasia Desfeita(1987), e Ares do Mundo (1989).

38 Em 1984 Furtado publica uma coletânea de ensaios com o título Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise, cujo tema central continua a crise da economia brasileira, mas que deve ter inspirado o Presidente José Sarney a convidá-lo para o Ministério da Cultura. Fui então seu colega de ministério, entre abril e dezembro de 1987, quando ocupei o Ministério da Fazenda. Sua preocupação diante do fracasso do governo democrático em enfrentar a crise, pelo contrário, aprofundando-a, era enorme. Tão grande quanto seu sentimento de impotência diante dos fatos – situado que estava em um ministério que lhe permitiu me dar um apoio decisivo quando necessitei, mas que não lhe permitia mudar os rumos da economia brasileira. Afinal, minha passagem pelo governo foi breve, e também eu não consegui estabilizar a economia brasileira.

se mantenha um forte crítico da política econômica do governo Cardoso. Em seu último livro até o momento em que escrevo este artigo, *O Longo Amanhecer* (1999), ele assinala de forma forte sua desilusão: "Em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser". Volta a fazer a crítica da globalização, que, através do endividamento externo irresponsável levou o país à grande crise, mas observa que não é a própria globalização e seu descontrole, mas a forma pela qual nossas elites têm reagido a ela a responsável pela nossa incapacidade de retomar o desenvolvimento, ao optar pela "adoção acrítica de uma política econômica que privilegia as empresas transnacionais, cuja racionalidade só pode ser captada no quadro de um sistema de forças que transcende os interesses específicos dos países que o integram". Exemplo desta alienação é a proposta pela própria CEPAL, em fevereiro de 1999, de dolarização das economias latino-americanas, processo que, segundo a organização internacional, já estaria avançado[39].

Em sua curta intervenção em seminário realizado em São Paulo em sua homenagem, "Reflexões Sobre a Crise Brasileira" (2000), sua crítica não atinge apenas os governos, mas mais amplamente as elites brasileiras. Ele repudia especialmente as "explicações (para a quase-estagnação) que pretendem ignorar as responsabilidades morais das elites". Observa, diante de palavras favoráveis à dolarização que então circulavam na imprensa (hoje provavelmente esquecidas diante da crise Argentina), que "se submergirmos à dolarização, estaremos regredindo ao estatuto semi-colonial". Mas, como em seu último livro, neste artigo vemos que a esperança afinal está de volta. No livro, no qual há uma seção cujo título é "Que Fazer?", ele salienta a necessidade de reverter o processo de concentração de renda, de investir em capital humano, e, principalmente, de enfrentar o problema da globalização com o fortalecimento do Estado nacional, que é "o instrumento privilegiado para enfrentar os problemas estruturais". Na breve intervenção ele volta a afirmar uma de suas teses centrais: a importância da criatividade política. "Somente a criatividade política impulsionada pela vontade coletiva poderá produzir a superação do impasse"[40].

---

39 Furtado (1999: 18, 23, 26).

40 Furtado (1999: 32-44; 2000: 4). Neste trabalho não me preocupei em desfazer preconceitos em relação a Celso Furtado. Esta última citação, entretanto, me leva a advertir que não se deduza dela que Furtado seja um 'estatizante' – a pecha comum que a direita costuma atirar sobre quem defende a importância de um Estado reconstruído, com capacidade de promover o desenvolvimento econômico e político do país.

Dessa forma, continua a pensar o grande mestre. Nem sempre estou de acordo com ele, como em alguns momentos deste artigo devo ter deixado transparecer, mas jamais deixo de admirá-lo. Celso Furtado foi um dos meus mestres, quando – muito jovem – me interessei pela economia. Ainda continuo a aprender com ele. Sua contribuição para a compreensão do Brasil é sem par; sua análise do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, um marco do pensamento contemporâneo. Nesse texto, que não é um apanhado geral de sua obra, busquei apenas definir alguns pontos em relação ao autor, ao economista político: jamais Furtado fez compromissos em relação a sua independência de pensar; seu método foi sempre rigoroso e prioritariamente histórico-indutivo; ele nunca deixou de ver e pensar o Brasil e o seu Nordeste com paixão.

Referências

Blaug, Mark (1980) *The Methodology of Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bourdieu, Pierre (1976) "O Campo Científico". *In* Renato Ortiz, org. *Pierre Bourdieu - Sociologia*. São Paulo: Editora Ática, 1983. Publicado originalmente em francês, 1976.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1970) "Dividir ou Multiplicar: a Distribuição de Renda e a Recuperação da Economia Brasileira". *Visão,* dezembro 1970. Incorporado, a partir da terceira edição (1972), em *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense. Seções: "A Distribuição de Renda e a Recuperação da Economia Brasileira", "Desenvolvimento das Indústrias Dinâmicas", e "O Novo Modelo Brasileiro de Desenvolvimento".

Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Gilberto Tadeu Lima (1996) "The Irreductibility of Macro to Microeconomics: a Methodological Approach". *Revista de Economia Política*, 16(2), abril 1996.

Existem ainda uns poucos estatizantes, mas esse não é definitivamente o caso Em um debate promovido pelo jornal O Estado de S. Paulo, por exemplo, dizia Furtado: "Trata-se, portanto, de escapar da idéia antiga de que cabe ao Estado resolver todos os problemas. Sabemos perfeitamente que quando o Estado controla tudo são poucos os que controlam o Estado" (1976b: 39).

Furtado, Celso (1950) “Características Gerais da Economia Brasileira”. *Revista de Economia Brasileira* 4(1) março 1950.

Furtado, Celso (1954) *A Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora A Noite.

Furtado, Celso (1959) *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

Furtado, Celso (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

Furtado, Celso (1962) *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

Furtado, Celso (1964). *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

Furtado, Celso (1966) *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Furtado, Celso (1967) *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Furtado, Celso (1968) *Um Projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga.

Furtado, Celso (1969) *Formação Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia Editor.

Furtado, Celso (1972) *Análise do ‘Modelo’ Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Furtado, Celso (1974) *O Mito do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1976a) *Prefácio a Nova Economia Política*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1976b) “Uma Transição Metódica e Progressiva”. Debate promovido por *O Estado de S. Paulo*, 8 de agosto de 1976.

Furtado, Celso (1978) *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1981a) *O Brasil ‘Pós-Milagre’*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1981b) “Estado e Empresas Transnacionais na Industrialização Periférica”; *Revista de Economia Política,* v.1(1), janeiro 1981, p.41-49.

Furtado, Celso (1982) *A Nova Dependência*: *Dívida Externa e Monetarismo.* São Paulo: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1984) *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1985) *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1987a) “Underdevelopment: to Conform or Reform”. In Gerald Meyer, ed. (1987).

Furtado, Celso (1987b) *Transformação e Crise na Economia Mundial*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1989) *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1991) *Ares do Mundo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1992) *Brasil: a Construção Interrompida.* São Paulo: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1998) *O Capitalismo Global*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (1999) *O Longo Amanhecer*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Furtado, Celso (2000) "Reflexões sobre a Crise Brasileira"; *Revista de Economia Política,* v.20(4), outubro 2000: 3-7.

Iglésias, Francisco (1971) *História e Ideologia*. São Paulo: Editora Perspectiva.

Lawson, Tony (1999) "Connections and Distinctions: Post Keynesianism and Critical Realism". *Journal of Post Keynesian Economics*, 22(1) outono 1999: 3-14.

Lebrun, Gérard (1985) "Os Anos de Aprendizado". São Paulo: *Jornal da Tarde*, 7 de setembro, 1985.

Mantega, Guido (1984) *A Economia Política Brasileira.* São Paulo e Petrópolis: Livraria e Editora Polis e Editora Vozes.

Marx, Karl (1859) *Contribución a la Critica de la Economia Política.* Buenos Aires: Ediciones Estudio, 1970. Edição original alemã, 1859 (Esta edição, a partir da página 191, contém a *Introducción a la Crítica de la Economia Política*, trabalho não terminado que só foi publicado em 1903 na revista *Die New Zeit*, e mais tarde (1939) integrado nos *Grundisse.*

Meyer, Gerald and Dudley Seers, orgs. (1984) *Pioneers in Development.* Washington: The World Bank.

Meyer, Gerald, org. (1987) *Pioneers in Development, Second Series.* New York: Oxford University Press for the World Bank.

Oliveira, Francisco de (1983) "A Navegação Aventurosa". *In* Francisco de Oliveira, org. (1983).

Oliveira, Francisco de, org. (1983) *Celso Furtado*. São Paulo: Editora Ática.

Parte II
Pensamentos e Contribuições

Capítulo V

Celso Furtado: fundação e prospectiva do desenvolvimento[1]

Candido Mendes[2]

O pensamento fundador

A Reflexão Insatisfeita

Celso Furtado representou paradigma que, pela sua amplitude e variedade, logra se transformar em marco mesmo da maturação da consciência brasileira. Ou seja, do nível de reflexão atingido por intelectuais cujo pensamento passa à ação transformadora à sua volta. Nela, à verdadeira criação de instituições na passagem pela vida pública. No fecho da biografia, atingem a esta condição objetiva de árbitros de um momento histórico, interlocutores de presidentes e da busca dos grandes lances da decisão nacional, numa condição, já, de tutelares das nossas opções de destino. Significativamente, ainda, o pensamento, em Celso, afirmou-se de saída, em uma larga visão de mundo, que levou o moço da Força

1 Artigo originalmente publicado na Revista Dados vol.48 no.1 Rio de Janeiro Jan./Mar. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n1/a02v48n1.pdf Republicação nesta Coletânea autorizada pela Revista.

2 Economista, escritor, membro da Academia Brasileira de Letras e da Academia Brasileira de Economia, foi Chefe da Assessoria Técnica do Presidente Jânio Quadros, 1961. Embaixador da Boa Vontade para a Aliança das Civilizações - ONU - desde 2009. Foi Professor universitário desde 1951: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ); Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (FGV); Faculdade de Direito Candido Mendes; Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro; Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Reitor da Universidade Candido Mendes.

Expedicionária Brasileira – FEB, encerrado o segundo conflito mundial, a esparramar-se por toda Europa, da Irlanda aos Dardanelos.

Inquiridor insaciável, partiu de uma profunda impregnação, ao mesmo tempo, italiana, a partir da Florença mal saída da guerra, e francesa, quando chegar a Paris foi também varar as portas da Sorbonne. A vocação do economista, desabrochada dentro dessa ampla visão de mundo, coincidiu, no país, com a decantação do debate do desenvolvimento, que começaria a esboçar-se no governo Juscelino. O Celso, que a defronta, já fora um dos personagens críticos dos pródomos da economia política aplicada do Brasil, gerada na Fundação Getúlio Vargas. A *Revista Brasileira de Economia* regeria toda a emergência dessa dimensão da nossa política pública, dentro da liderança de Eugenio Gudin, continuada na de Gouveia de Bulhões e no contraponto de Américo Barbosa de Oliveira.

Celso Furtado, primeiro presidente do Clube de Economistas do Brasil, marcaria a posição Cepaliana entre nós em Santiago, sob a inspiração de Raul Prebisch – a da hoje quase mitológica Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, da Organização das Nações Unidas – ONU – cujas teses teriam um primeiro confronto público, entre nós, na Conferência de 1953 em Quitandinha. Celso aí proporia o trabalho base da CEPAL em condições de deflagrar o debate do planejamento brasileiro, em pleno segundo governo Vargas. O contraditório das posições, nascido da tradição nacional, de resistência à racionalização da mudança, evidenciava-se, didaticamente, pela série de artigos de Gudin sobre a "A Mística do Planejamento", já mediatizadas por Otavio de Bulhões no texto "A Programação do Desenvolvimento Econômico".

Na urdidura de fundo, o grande progresso institucional, à época, nascia da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do empenho de Roberto Campos, seu copresidente. Tal esforço daria à luz, em dimensões fundadoras, ao intervencionismo de Estado no processo econômico, supunha a constituição de toda uma nova e alerta burocracia governamental no Banco do Brasil, no Departamento Administrativo de Serviço Público – DASP, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, na Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, no Ministério da Fazenda, rematado no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE de então, instalado durante a vigência da Presidência Kubitschek.

A *intelligentsia* do Clube de Economistas, sob a liderança de Celso, integraria à época e dentro de um mesmo diapasão, dos pródomos de

uma política de desenvolvimento, Américo Barbosa de Oliveira, Eduardo Sobral, Herculano Borges da Fonseca e Sidney Latini. As publicações quase simultâneas de Celso, nos textos da CEPAL, e na *Econômica Brasileira*, despertaram no formulador, que não se conformava mais com a ribalta do analista político, o determinado empenho de integrar o planejamento como atividade essencial do Estado brasileiro.

O Definidor de Políticas Públicas

Celso sabe, entretanto, dos obstáculos e prefere atacá-los por uma estratégia progressiva. Juntando o imperativo econômico ao político, concentra-se no problema do desenvolvimento regional propondo a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e um primeiro consenso de prioridades de intervenção pública para contrapor-se à gravidade do desequilíbrio nacional que marcara, nos 50, o disparo do Centro-Leste brasileiro. Mas o decreto de institucionalização final da Sudene só acontece no governo Quadros. E o passo seguinte, o Ministério do Planejamento só vem a Celso no interregno entre o movimento abortivo militar quando da renúncia de Jânio, e o definitivo sucesso do 31 de março.

É já no quadro do começo da instabilidade democrática e institucional que Celso, ministro, afinal, da pasta da racionalização, da volta presidencialista de Goulart, propõe um primeiro e efetivo ordenamento entre objetivos, recursos e prioridades do erário, que o juscelinismo só articulara, hemiplegicamente, do ângulo das metas e das prioridades da ação de Estado, ainda decididas – mas de maneira absolutamente determinada – fora das lógicas intrínsecas da mudança.

Foi aliás perante essa premissa que despontou a primeira tensão entre Juscelino e Celso, ao perguntar este com que recursos contaria o presidente, movido pela criação orgiástica do capital símbolo da mudança – o da implantação da nova capital do Brasil – *ex-nihilo* do ponto de vista das disponibilidades para dela dar cabo. Na volta à democracia o talento fundador institucional de Celso lhe levaria a definir os supostos mesmos do Ministério da Cultura em área, ao mesmo tempo, tão diáfana como decisiva da presença pública na política identitária do país.

O Arcano e a Referência Nacional

A biografia de Furtado, chegada à plena maturidade, só se enriquece no vai-e-vem entre o país e o exterior, tanto pela requisição das agências

internacionais a partir da CEPAL, como pelo convite à presença continuada do economista nos grandes centros universitários mundiais. É difícil encontrar-se a distribuição mais harmônica do *scholar* no exterior, entre a Sorbonne e a Cambridge, independentemente da série de visitas ao mundo acadêmico dos Estados Unidos e da América Latina.

O septuagenário que volta para ficar no Brasil já se transformara na referência fundamental para as políticas de mudança; a crítica e contra-crítica do desenvolvimentismo, a polarização nacional neste esforço e a defesa do Estado no seu advento, diante da emergência das teses da globalização; o suporte à proposição realista das teses de um governo Lula que, afinal, se elege e enfrenta a premissa da sua estabilidade na presente conjuntura internacional para atender aos reclamos de uma alternativa à estrita conservação do neoliberalismo.

Em originalidade marcante ainda, Celso pode nos dar, na sucessão de dois volumes, a trajetória da cabeça, nos dois tempos da "Fantasia Organizada" e na "Fantasia Desorganizada". Demarca a ascensão do pensamento da mudança, suas fontes, sua polêmica, suas retomadas, vincula o seu impasse à perda da inspiração totalizante do salto, alimentada no momento canônico de Juscelino; aos embates subsequentes, da ruptura entre a democracia e os estamentos autoritários, seguido da contínua dilação à entrada em cena de um projeto social democrático, entre o nominalismo da intenção tucana, e as mediações impostas pela *realpolitik* do Partido dos Trabalhadores – PT à dura mantença do imperativo de transformação social.

A obra paradigmática

O Dom do Livro Só

A reflexão de Celso teve a marca antológica do pensamento praxístico, nascido do aprofundamento, sem cortes, da meditação fundadora que retoma, revê, compara. Faz-se à flor do fenômeno global que se lhe desvela, e ao qual empresta, também, a sua própria intervenção. É desses casos raríssimos, em que se põe em causa a própria maturação da cultura nacional pela capacidade de autores privilegiados, de escreverem o livro paradigmático, que pauta toda a sua obra posterior como projeção, em mosaico, do seu descortínio, ou "achamento" de uma interpretação-limite e abrangente do contexto da realidade sobre a qual se debruça.

A chegada à dobradura histórica, ao relevo último de uma estrutura

social total, garantiria este referir-se fundamental. Mas, exatamente, para no ângulo de uma visão sem restos encontrar a mais ambiciosa das políticas públicas: a de uma efetiva transição entre estruturas sociais totais – a semicolonial e a do desenvolvimento – a fazer, diretamente, do seu acerto, ou do seu fracasso, a perda de um tempo, ou de um "eixo" histórico, como a entende Karl Jaspers. São essas as épocas privilegiadas, como os 50 e 60 no país, quando os multiplicadores de escala, e das interações sociopolíticas e econômicas mudam a dimensão de uma realidade coletiva como acontecer histórico.

O que já se encontra, seminalmente, em *A Economia Brasileira* se desdobrará no *opus magnus* que é a *Formação Econômica do Brasil*. O porte da *ouverture* permite que os momentos posteriores ganhem um verdadeiro registro de partitura toda, diante do *rationale* da mudança que traz ao desenvolvimento e já em todos os lances de sua vigência, assistida no corte áureo da biografia de Celso. Seus títulos declinam toda esta trajetória: *Dialética do Desenvolvimento*; *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*; *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*; *Um Projeto para o Brasil*; ou, já, no curso da emergência da hegemonia dos Estados Unidos da perda da expectativa da nossa mudança, *Criatividade e Dependência*; *O Brasil pós-Milagre*; *A Nova Dependência*.

O Compreender e o Explicar

É difícil se encontrar quem na América Latina desdobrasse, como fez Celso, a metodologia da compreensão de Dilthey, somando o entendimento da abrangência de uma estrutura social total, em todas as suas conexões históricas, ao descortínio de um dos protagonistas-chave que integraria uma mudança macro histórica. Não se encontra talvez em nosso pensamento econômico continental – e Prebisch é o seu parceiro, ainda que sem o refino categorial do paraibano – uma contemplação mais exigente e larga de trajetória de desempenho englobante do país, nas décadas críticas do meio século passado. Chegou-se a fazer jus a um desfecho diverso ao que preveria – com leitura e vaticínio da crise – uma visão ortodoxo-marxista, na dinâmica das relações de produção, tal como manifestadas pelo complexo semicolonial brasileiro.

Deparávamos um quadro específico de baixa produtividade, excesso de mão-de-obra-resposta aos desequilíbrios em termos perenes de reacomodação, não de ruptura à contração da demanda sem jamais implicar a reformulação do peso ou da inserção original dos componentes do

sistema. A riqueza e originalidade de Celso residiram em ser o primeiro pensador da ausência de disrupção sistemática da economia colonial, reconhecida, justamente, na envergadura de um fato social total, pela sintomatologia deste escape continuado. A visão pioneira de Celso levou-o a dissecar o Convênio de Taubaté de 1906, no qual se evidencia claramente a articulação da primeira política da "República do café-com-leite". A análise inovadora derrotou o imperativo da política inflacionária para a manutenção dos ganhos do mercado, à margem de qualquer contingenciamento dos excessos de produção, ou dos desajustes atribuíveis ao comportamento ortodoxo para garantir as ditas economias produtivas, e suas vantagens, a sol e chuva.

A estabilidade geral do sistema se traduzia por essa capacidade de socializarem-se, pela inflação, os prejuízos do setor cafeeiro e se concentrar, *ipso facto*, o seu lucro. Foi dentro da mesma premissa que se produzia o dito "absurdo" da queima de café dos anos 20. Manifestava-se aí o último corolário do "fato social total", em que a economia brasileira evidenciava a simplicidade drástica dos seus mecanismos, e a absoluta articulação compensatória dos seus ganhos, com a reapropriação pelo capital, do confisco financeiro de outros fatores de produção.

O grande *insight* de *A Economia Brasileira* permitiu a Celso todo esforço de uma articulação histórica subsequente. O importante do texto básico de Furtado foi a sua coincidência com a etapa da própria refundação da perspectiva brasileira, ao nervo da descoberta da sua dependência radical, então, da fragilidade dos ditos "produtos-rei" de exportação. O sucesso da obra coincidia com uma explicação abrangente para nossa afirmação como sujeito histórico. Soltava-se do passado, fugindo do escamoteio da crise como recorrência, à exaustão, do mesmo ciclo econômico fundamental. Seria irrelevante, neste quadro – e eliminada toda indução positiva da mudança pelo impasse – a ausência da poupança dos setores produtivos, ou o comportamento da população e da mão-de-obra, como engendradora de um mercado de consumo.

Pensamento e Práxis da Mudança

Diante deste vasto e monótono painel do passado brasileiro, Celso – na obra-chave – não cessaria de aperfeiçoar o entendimento dessa quase inexpugnabilidade de ruptura do regime que chega, praticamente, à II Guerra Mundial e se altera muito mais pela interveniência de políticas públicas deliberadas, do que por qualquer cumulação causal de

bloqueios, como se se adicionasse qualquer complexidade maior do sistema de todo o sempre, ou qualquer ganho de funcionalidade intrínseca de seu comportamento.

O Celso que vai à CEPAL e faz-se parceiro da sua ideia de obra, acompanhando o rasgo de Prebisch, é contemporâneo do momento em que, por uma vez, os ganhos dos "termos de troca" da dinâmica internacional da América Latina permitiria uma cumulação estratégica, a médio prazo, para vencer a estrutura semicolonial.

Diante da cunha aberta, neste quadro de relações seculares de dependência, *A Economia Brasileira* e a *Formação* serviam de plataforma para um primeiro delineio do desenvolvimento, ponteado pela intervenção do Estado em setores nucleares da mudança de estruturas, de par com o redistributivismo da renda nacional. Este nasceu a partir do implante do salário mínimo, como promessa da busca de um mercado interno de bens de consumo geral, no qual o impulso da industrialização ganhava o seu arrimo e se engendrava uma nova densidade de relações sociais.

Análise Econômica e Estruturas Sociais Totais

Atente-se, ao mesmo tempo, o quanto o universo mental de Celso se afirma em toda essa dialética em que a compreensão exorbita dos supostos iniciais do mero conhecer. A análise econômica contemporânea devolve-se ao processo social que a emoldura e dentro dele, à definição de mudança, em toda a sua sinuosidade de verdadeira práxis.

Na construção da sua perspectiva, Celso pode remontar a 1928, no elenco dos aportes seminais ao que seria, finalmente, o *breakthrough* da sua visão do desenvolvimento. Localiza a ideia de "economias externas", necessária à ruptura da inércia de um regime social em Young. Sobreleva o contributo de Paul Rosenstain Rodan na sua reflexão de 43, na explicação do que seja um surto industrial e já, exatamente, no impacto de sua causação exponencial.

O roteiro do economista brasileiro, de logo se apega à fieira dessas desinências de mudança, como uma inter-relação, e não um fatorial sistêmico, pela qual a compreensão do desenvolvimento exorbitaria, de vez, a das equações da análise econômica. Reporta-se a Dussemberry, no seu famoso "efeito de demonstração", para definir a geração de poupança, ou não, diante da posição do indivíduo na escala social de distribuição de renda, já colhendo, ao mesmo tempo, a intuição de Prebisch, de que o citado fenômeno também se manifesta no padrão imitativo global, em que

o mundo subdesenvolvido se compagina ao das nações mais adiantadas.

Sistema e Pregnância Histórica

No Brasil, exaurida a experiência cepalina, Celso irá confrontar-se – na sequência das visitas ao país, promovidas pela *Revista Econômica* – com as grandes cabeças, formuladoras da perspectiva de alteração radical do nosso comportamento econômico, no seu impacto sobre a poupança e aplicação produtiva. E é no córtex das estruturas globais de comportamento coletivo que Furtado revidará a Nurkse, que fica a meio caminho, nessa visão ampla dos ciclos e dos padrões de sua reprodução, muitas vezes sem se dar conta do novo engaste aberto por um momento histórico, como o do nosso intervencionismo econômico nos 50-60, só definível pelas remissões causais globais e não, ainda que ambiciosamente pensadas, pelas interações meramente sistêmicas.

Celso pode revidar a Nurkse no seu último veredicto, de condenação dos subdesenvolvidos à perenidade do ciclo vicioso da miséria, atentando, justamente, ao impacto nesses complexos, por uma nova dimensão do princípio internacional de organização do trabalho, e a plena consideração do que vê como os agentes sociais da mudança. É a disputa, aliás, com Nurkse que vai – até por instigação de Gudin à época – configurar o artigo seminal publicado na *Revista Econômica Brasileira*, e reproduzido no *International Economic Papers*, e que veio, subsequentemente, a constituir-se na *Economia Brasileira*.

É difícil se encontrar trajetória do pensamento nacional dotado de espinha dorsal tão nítida, e da força de uma reflexão que sabe se infletir à certeza de uma práxis, dobrar-se ao seu momento, e o modificar inclusive pela capacidade de projeção do conceito à política pública. Celso dessa remissão única de um pensar fundador do desenvolvimento irá, durante o segundo governo Vargas, à nova meditação internacional deixando a CEPAL e o que via como a exaustão desse pensamento fundador da mudança, vencida a hegemonia tradicional da análise econômica. Vai a Cambridge, nessa vitalização dos seus enfoques, encontrando todo o novo horizonte da visão global da sua ciência. Encontra Joan Robinson, por demais concentrada nas sequências da sua teoria sobre a *Acumulação do Capital*, e vê o seu trabalho como um exemplo ineludível de confinamento, pela especialização do esforço criativo, a rendimentos decrescentes.

A teórica britânica pareceria a Celso preso a visão cada vez mais

economicista, diante da demanda e da interrogação do brasileiro, para quem o subdesenvolvimento se inseria na mais ampla e, por isso mesmo, não menos rigorosa visão de um processo social. Cambridge é também o momento em que Celso depara, em alvíssaras, o modelo de crescimento econômico de Nicholas Kaldor, na valoração da tecnologia como fator final determinante da mudança e tornava a distribuição de renda – fator exógeno dessa dinâmica. Não entrava, entretanto, na formulação compreensiva que sugeria o passar-se ao mais alto das constituições abstratas em que permaneceria, por mais que elegante nas suas proposições, a fidelidade à análise econômica preservando-a – como observara Celso – da "mutabilidade" do mundo real.

É no confronto, pois, com as cabeças mais exigentes da época, que Furtado parte para o seu próprio *opus magnus*, avançando da *Economia Brasileira* para a *Formação Econômica do Brasil*. Refinava-se a atitude do pensador, de elencar questões básicas, extraídas ainda da doutrina econômica, para testá-las à vigência da realidade, ou seja, à da história mesma. Dispunha Celso, à época – como começo da vertente que escolhera – de um primeiro repertório factual, qual o do levantamento portentoso da *História Econômica do Brasil*, de Roberto Simonsen. Poderia entregar-se à instauração pioneira do quadro da exploração do açúcar no país, em todo a exigência de sua dinâmica como estrutura social global.

Subdesenvolvimento e Processo Social

Em uma só dimensão crítica se encompassavam – a bem da integridade do sistema – a sua extraordinária rentabilidade inicial e a baixa de preços da segunda metade do século XVII. Mas exatamente tal para mostrar a especificidade do quadro brasileiro, no qual essas flutuações perderiam qualquer impacto diante do trabalho escravo e, pois, de um ínfimo pagamento a fatores de produção que guardavam o segredo do regime semicolonial, e de sua inexpugnabilidade, apoiado na oferta permanentemente inelástica.

As conclusões do quadro da economia açucareira, toda vinculada à variação da produtividade média do conjunto econômico, como insuscetível de gerar tensões significativas ou impacto sobre o sistema, continuariam na da extração do ouro, ou do cultivo do algodão, ou do arroz maranhense, chegando à do café, não obstante já neste caso, perante o novo impacto da absorção de mão-de-obra assalariada. Mantinham-se os regimes indenes à variação de temperatura econômica, até a criação

de uma primeira variável exógena ao sistema, com o começo da industrialização, para atender à criação de um mercado interno, e ao aumento da renda *per capita* concentrada na região Centro-Sul do país. E é no terceiro quartel do século XX que Celso vai encontrar o embasamento histórico para a sua defesa da economia nacional autocentrada, de nítida interferência fundadora do Estado, já aliás prenunciada no velho regime, pelos controles cambiais, ou pela destruição dos estoques excessivos de café.

Manifesta-se nessa etapa a contraposição nítida entre a dinâmica do comércio exterior e a da industrialização, assentada no crescimento do mercado interno. É quando, continua Celso, e de vez divisando o rumo final dessa expansão, uma redução brusca da procura externa já não afetava, necessariamente, o nível de emprego no país, mas seu efeito na taxa de crescimento.

Um canon para a cultura brasileira

O Fiador de Vigências

Significativamente o Celso que volta ao Brasil para a etapa de fundação de políticas públicas não vê todo o seu enfoque confirmado na demonstração de que a formação histórica do país predomina sobre qualquer meta-sistêmica do acontecer econômico, na última conformação que lhes dá a sociedade à sua volta.

O Celso da Sudene e do Ministério do Planejamento vai ao ataque direto da "mutabilidade" do mundo real, para além do rigor das equações de Kaldor assentando-o no próprio núcleo da mudança, representado pela industrialização, ou na ação de racionalidade global, no empenho da correção dos desequilíbrios, que são a contrapartida desse todo social, tomado de vez por um novo dinamismo. A decisão seria por corrigir o divórcio da área nordestina, diante das novas taxas de crescimento no país que, de fato, se orientava para seu mercado interno. O Celso de retorno é o do definitivo comprometimento com as políticas do desenvolvimento regional, engendradoras da SUDENE como da definitiva vinculação do pensador com as políticas públicas transformadoras do seu tempo.

A consagração do órgão, no decreto sancionado por Jânio Quadros, busca as políticas de reorientação de investimento, a dinamizar recursos quase secularmente ociosos. Agregava-se a luta contra a indústria do atraso e o sistema de interesses constituído na política orçamentária; o

enfrentamento da ponta mais resistente de coalizão entre as formas vetustas do latifúndio e a sagacidade, pelo domínio dos clãs políticos, de garantir-se o imobilismo, senão a esterilização, do aproveitamento das receitas públicas federais. Em uma perspectiva mais larga e definitiva a Sudene acabou com uma mitologia do Brasil folclórico ou da explicação de nosso atraso pelo castigo apocalíptico das saúvas e das secas, ou das verbas evaporadas para a construção dos açudes em nosso semiárido.

As Estratégias da Racionalidade

Os abalos políticos resultantes da renúncia de Quadros no "vai-e-vem" do parlamentarismo, como trégua para sobrevivência da democracia já rondada pelo intervencionismo militar, tiveram em Furtado um polo de aprumo, transferido a uma primeira e ambiciosa ordenação do planejamento brasileiro. Na volta à democracia o Celso recrutado, de novo, à vida pública é levado à literal fundação dessa política como então reclamava a ação do Estado na pasta da Cultura, dissociada do Ministério da Educação. Impõe-se-lhe a superação do primarismo dos aportes orçamentários, o preparo da filosofia das renúncias fiscais, e dos estímulos ao investimento invisível, que marca a objetivação da vida do espírito e a valorização deste mesmo intangível que assentaria uma memória nacional, no aprofundamento de nosso reclamo identitário.

A Nação, à Obra e Risco

Toda última década, entretanto, já é a de Celso que toma a voz do arcano e desse saber que porta em todas as suas cicatrizes, exposto ao trauma os retrocessos e avanços do desenvolvimento, para nos dar a certeza final da sua sustentabilidade. Sua palavra se tornou a desses definidores de horizontes históricos, quando é todo um vertedouro de um processo social que se verga à quase fatalidade da globalização, condenando-nos à perpétua conjuntura.

Deve-se a Furtado não só o aponte do norte grosso e ineludível dos rumos nacionais como convém a voz imperiosa dos profetas, mas, em tempo do mais solerte e final desarme do Estado, a cobrança da retomada de sua presença em nossa vida econômica. O clamor do octogenário foi talvez o primeiro a mostrar o capital de barganha externo que guarda o país se mantiver estruturas públicas como a da Petrobras, ou do aparelho energético remanescente, ou do papel da iniciativa governamental como novo estímulo indispensável à volta estratégica da empresa nacional.

Vivemos um momento crítico, no que o pós-guerra no Iraque tenta reorganizar as constelações econômicas do Primeiro Mundo e nos deixa com esperanças minguadas do que seja ainda a racionalização desses mercados, a partir das primeiras esperanças de Cancun quanto à Área de Livre Comércio das Américas – ALCA ou da Organização Mundial do Comércio – OMC, a garantir uma política de exportações sustentáveis para os mercados da afluência internacional. E só começam os emperros para darmos validade econômica ao mundo transcontinental de ação periférica, tal como vislumbrado ainda em começo de 2003 pelo consórcio entre Brasília, Pretória e Nova Délhi.

Ninguém como Celso na polêmica de 2004 exprimiu a confiança do regime em vencer, a seu tempo, as areias movediças neoliberais. Em todos os incidentes do debate entre Luiz Fernando Furlan, Henrique Meireles e Carlos Lessa, Furtado repetiu a confiança no propósito de transformação social no Planalto, apostando na vontade do Estado, e sabedor de que não saímos do labirinto entregues tão só à inércia do mercado. Mas esse encaminhamento está na dimensão interna da nossa economia, pela interveniência do aparelho público a quem incumbe firmar as economias nacionais que sobrevirão ao mundo global.

A Academia Brasileira de Letras teve talvez mais que qualquer outro cenário a palavra repetida, nos últimos meses, de Celso em assinalar o quanto não há precedentes de economias de nosso porte a querer, de fato, se desgarrar da vala comum da conjuntura e de seu enleio. O ministro da Cultura inclusive predominava na sua voz sobre a do Planejamento. A afirmação da nossa identidade transpunha-se a esta dimensão crescentemente ameaçada em que, afinal, a globalização pode trazer o seu último recado de terraplanagem das diferenças do multiculturalismo, no universo da ordem hegemônica. Esta, especialmente a partir do 11 de setembro, deu outro teor às velhas dominações e reclama mobilização de um verdadeiro inconsciente coletivo, diante do impacto acrítico do progresso sobre a subjetividade remanescente dos atores coletivos de nossos dias.

Devemos a Celso também a insistência em dar à consciência de latinidade um denominador que nos situe em dimensões supracontinentais, dentro do nosso sentir de Ocidente. O que defendeu e previu como nossa posição relativamente excrescente do universo das globalizações, pela nossa economia de mercado interno no Continente, continua ou mesmo se antecipa pela consciência do caráter expropriatório com que a visão de mundo hegemônica se apossa dos inconscientes coletivos à sua volta.

O mesmo Celso que sustentava a causação histórica para explicar, para além da economia as estruturas de mudança, atenta ao impacto final da modernização econômica como invasor e dissolvente do processo cultural que o recebe. Todo o recado de Celso vai à sua capacidade de viver por inteiro e, ao mesmo tempo, exprimir o momento canônico da vida do espírito brasileiro exposto ao repto do assentamento de nosso "ser de nação". Representou singular remate ao que logrou o cientista social, em um país de frágil vocação para a plenitude do pensamento feito obra.

O Brasil para si mesmo sabe do seu tempo e da sua agenda histórica para fugir das somas algébricas de um ganho e perda passada aos pratos da globalização. Não foi outro que o bordão do velho Hino da Independência, das estrofes de Evaristo da Veiga, o que se ouviu à beira da sepultura do pensador. Entoado, de saída, por popular sindicalista, terminou em palmas: nada mais haveria a dizer do que cumpra, como testamento de Celso, ao país de Lula.

Capítulo VI

Celso Furtado e o pensamento social brasileiro[1]

Bernardo Ricupero[2]

A obra de Celso Furtado faz parte de uma tradição mais ampla de trabalhos sobre o Brasil e a América Latina. Seu esforço é principalmente o de captar a especificidade de nossas sociedades, explicando como são diferentes dos casos "clássicos", a saber, europeus e norte-americano. Mas dentro do quadro maior, de estudos sobre o Brasil e a América Latina, Furtado se destaca de outros autores por ter sido um dos poucos a intervir diretamente na realidade, o que tanto seus interesses como experiência de vida permitiram.

A partir dessas referências que se pode entender as realizações do autor de *A economia colonial do Brasil nos séculos XVI e XVII* em variados domínios. O mais interessante é como as próprias circunstâncias de Celso Furtado permitiram, ao nível do pensamento, uma notável articulação entre as grandes correntes de interpretação da experiência brasileira e a atividade no interior do aparelho de Estado e de organismos internacionais, tornou possível, no plano da prática, a tradução dessas ideias em ação[3].

---

1 Este artigo foi originalmente publicado como posfácio à edição mexicana da tese de doutorado de Celso Furtado (A economia colonial do Brasil nos séculos XVI e XVII), La economia colonial brasileña, México D.F., Universidad de la Ciudad de México, 2003.

2 Professor Doutor do DCP-USP, possui graduação em Ciências Sociais(1993), mestrado em Ciência Política (1997) e doutorado em Ciência Política (2002) pela Universidade de São Paulo e pós-doutorado pelo Colégio do México (2014). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em História do Pensamento Político, dedicando-se principalmente aos seguintes temas: pensamento político brasileiro, pensamento político latino-americano, marxismo, nacionalismo e romantismo. Ingressou como docente no DCP em 2002. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2.

3 Jean-Paul Sartre, em "Uma questão de método", nota que se vive o universal no particular. Assim, Gustave Flaubert, filho de um médico ateu e de uma senhora devota, reproduz, em sua experiência pessoal, os dramas ideológicos da França de sua época.

O filho do juiz maçom anticlerical compensa, por esforço próprio, a precariedade da educação a que teve acesso no interior do Nordeste brasileiro, convertendo a desvantagem inicial em ganho, já que pôde contar com sua enorme criatividade[4]. Imaginação que será precisamente sua maior característica profissional e que motivará o decano dos economistas neoclássicos brasileiros, Eugênio Gudin, a comentar que deveria ser romancista e não economista.

Ironicamente, desde cedo, o autodidatismo permitirá a Furtado escapar à rigidez acadêmica, combinando, de forma rica, algumas das maiores influências do pensamento brasileiro: o positivismo, o marxismo e a antropologia norte-americana. Fez bom uso de cada uma dessas tradições intelectuais, selecionando alguns de seus aspectos mais relevantes: a crença no conhecimento científico, do positivismo; a consciência da historicidade dos fenômenos econômicos e sociais, do marxismo; a atenção, desde a leitura de Gilberto Freyre, à cultura, da antropologia. Esse ecletismo "bem temperado" abre caminho para uma das mais sofisticadas formulações teóricas elaboradas a partir da América Latina.

Entende-se o pensamento de Celso Furtado, sobretudo a partir das formulações da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual, desde o "Manifesto latino-americano" (1949), elaborado pelo seu primeiro diretor, o argentino Raúl Prebisch, chamara a atenção para o "falso senso de universalidade" da teoria econômica dos países desenvolvidos[5]. O progresso técnico não se difundiria de maneira linear no "centro" e na "periferia" da economia mundial. Ao contrário do que sugeria a tese ricardiana sobre as "vantagens comparativas" provindas da divisão internacional do trabalho, haveria uma "deterioração dos termos de intercâmbio", entre as matérias-primas, produzidas na periferia, e as manufaturas, originárias do centro. Ou seja, o desenvolvimento não seria um processo único e inevitável, mas desigual (e não combinado).

A contribuição particular de Celso Furtado ao que ficou conhecido

---

4 Sobre a formação intelectual de Celso Furtado, ver: Celso Furtado, "Autorretrato intelectual", em Francisco de Oliveira (org.), Celso Furtado: economia, São Paulo, Ática, 1983.

5 Sobre a Cepal, ver: Ricardo Bielschwosky (org.), Cinqüenta anos de pensamento da Cepal, Rio de Janeiro, Record, 2000; Jorge Lora e Carlos Mallorquín, Prebisch y Furtado: el estructuralismo, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999; Joseph Love, Crafing the Third World; Theorizing Undervelopment in Rumania and Brazil, Stanford, Standford University Press, 1996; Mallorquín, Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano, Mexico D.F. Plaza y Valdés Editores, 1998; Octavio Rodriguez, Teoria do subdesenvolvimento da Cepal, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1981.

como teoria estruturalista da Cepal foi historicizá-la, mostrando como foi estabelecida, ao longo do tempo, a relação entre colônias e metrópoles, países desenvolvidos e subdesenvolvidos, centro e periferia. Talvez mais surpreendente, sua especial sensibilidade para a influência da cultura chamou a atenção para problemas, como os padrões de consumo conspícuos das classes dominantes latino-americanas, fator de perpetuação do subdesenvolvimento.

Tudo isso é conhecido. Mais interessante é perceber como temas, problemas e mesmo a linguagem de nosso autor se estabelecem para além de seu contexto intelectual imediato, a Cepal, em confronto com autores latino-americanos e principalmente brasileiros. Se é verdade que Furtado não cita, em profusão, em *Formação econômica do Brasil* e em seus escritos posteriores, os "novos clássicos" da modernidade brasileira, Gilberto Freyre, Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Holanda[6], o mesmo não ocorre com sua tese de doutorado. Uma das possibilidades oferecidas pela leitura de *Economia colonial do Brasil nos séculos XVI e XVII* é precisamente permitir iniciar o desvelamento do diálogo implícito de seu autor com o pensamento social brasileiro.

A obra de Furtado faz parte, em particular, de um "quase" gênero brasileiro: os livros sobre a formação de nossa sociedade. Não por acaso, como nota Paulo Arantes, boa parte dessa literatura ostenta a palavra "formação" no título[7]. Para ficar apenas em poucos exemplos significativos: *Formação do Brasil contemporâneo* (1942), de Caio Prado Jr., *Formação econômica do Brasil* (1959), de Celso Furtado, e *Formação da literatura brasileira* (1959), de Antonio Candido. Além desses livros, *Casa grande e senzala* (1932), de Gilberto Freyre, ostenta na sua primeira edição o subtítulo "Formação da família patriarcal brasileira" e *Os donos do poder* (1959), de Raymundo Faoro, traz a explicação "Formação do patronato brasileiro". Por fim, a escolha do nome *Raízes do Brasil* indica que a mesma ordem de problemas inspirava Sérgio Buarque de Holanda quando escreveu seu livro, em 1933.

A relação de Celso Furtado com tais livros e autores é diferenciada. Mas apesar de esses livros trazerem um certo "ar de família", dado pela preocupação comum com o estabelecimento de um quadro social, econômico, político e cultural mais autônomo no Brasil, *Raízes do Brasil*,

---

6 Ver Francisco de Oliveira, "Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro", Novos Estudos CEBRAP, n. 48, 1997.

7 Ver Otília Arantes e Paulo Arantes, Sentido de formação, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997. Sobre o lugar de Celso Furtado nessa literatura, ver Lêda Paulani, "A utopia da nação: esperança e desalento", em Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Marcio Rego (orgs.), A grande esperança em Celso Furtado, São Paulo, Editora 34, 2001.

Formação do Brasil contemporâneo, *Formação econômica do Brasil* e *Formação da literatura brasileira* compartilham uma postura mais normativa que acaba por afastá-los dos outros livros.

Não se tem fundamentalmente uma avaliação negativa da história, como em *Os donos do poder*, onde se aponta para a origem do "estamento burocrático" que, desde Dom João VI, usurparia a soberania, nem se olha nostalgicamente para o passado, como em *Casa grande e senzala*, em que é recordado, em tom de pesar, o período de apogeu da família patriarcal brasileira.

Ao contrário, Holanda, Prado Jr., Furtado e Candido, além de assinalarem para como o Estado, a economia e a literatura brasileira começam a ser estabelecidos, querem efetivamente que se crie no Brasil uma política autônoma, um mercado interno que supere o externo e uma literatura consolidada. Em suma, desejam que se forme definitivamente uma nação no Brasil.

As coincidências entre Celso Furtado e Caio Prado Jr. são particularmente numerosas: a preocupação com a economia, o relevo atribuído ao passado colonial, o programa político implícito etc. Os dois são autores que chamam a atenção sobretudo para a ligação, desde a colônia, entre a economia brasileira e a mundial. Juntos com Roberto Simonsen, podem ser considerados os inauguradores de uma linha de interpretação do Brasil. Antes, o que prevalecia era a atenção aos fatores internos à sociedade brasileira, em especial, aqueles formalmente similares ao feudalismo europeu. Mesmo hoje em dia, há aqueles, como os defensores da tese do "escravismo colonial", que acusam nossos autores de "circulacionismo" e outros pecados aparentados.

Os defensores da "tese feudal", estejam eles identificados com a historiografia mais tradicional ou com a interpretação da III Internacional sobre os "países coloniais, semicoloniais e dependentes", assim como os historiadores do escravismo colonial e Gilberto Freyre, têm em comum a postura de privilegiar os fatores internos à colônia. Já Caio Prado Jr. e Celso Furtado chamam principalmente a atenção para a relação do Brasil (desde o início da sua história) com a economia mundial.

As implicações de cada tipo de enfoque são óbvias: ao privilegiar-se o próprio desenvolvimento histórico pode-se perder de vista muitas de suas conexões com fatores externos, ao passo que a análise preocupada sobretudo com condicionantes internacionais possivelmente será incapaz de apontar para o que é único à experiência estudada. Mas, mesmo que o ideal seja balancear a análise, prestando atenção tanto às influências internas como externas, o fato é que, em casos de passado colonial, o peso de determinantes que não se controla é maior.

Assim como Caio Prado Jr., Furtado entende a colonização da América no quadro maior da expansão ultramarina europeia. Ressalta que passamos a fazer parte, desde então, da economia reprodutiva europeia. Nesse quadro, antes nas ilhas do Atlântico e depois no Brasil, Portugal teve papel pioneiro, não apenas extrativo, mas produzindo bens, como o açúcar, demandados pelo mercado europeu.

Num plano latino-americano mais amplo, o argentino Sergio Bagú, leitor de Caio Prado Jr., Roberto Simonsen e Gilberto Freyre, é outro a questionar, já em 1949, o pretenso passado feudal da região. Bagú chega a considerar que, além de complementar a economia europeia, as possessões de Espanha e Portugal na América constituiriam o que chama, pioneiramente, de um capitalismo colonial. Realça, em especial, o papel do colonialismo e do tráfico de escravos na acumulação primitiva de capital, ocorrida no período de transição entre o feudalismo e o capitalismo industrial.

Mas além de localizar a história brasileira num quadro maior, Furtado, assim como Caio Prado Jr., se utiliza dos estudos do francês Paul Leroy-Beaulieu sobre a colonização moderna, para sugerir possibilidades diferentes de desenvolvimento histórico. Para tanto, fazem uso da comparação entre colônia de povoamento, que prevaleceria na região temperada do continente americano, e colônias de exploração, dominantes na região tropical.

É particularmente interessante a análise de Furtado, que demonstra como o êxito inicial do segundo tipo de colônia, desde cedo bem integrada ao mercado europeu, dificultou a superação da situação colonial e posteriormente subdesenvolvida, ao passo que as dificuldades, num primeiro momento, das colônias de povoamento, menos integradas à economia mundial, com o tempo lhes trouxeram possibilidades bloqueadas na zona tropical. Ou melhor, o desenvolvimento das colônias de povoamento, de dentro para fora, privilegiando o mercado interno (similar, portanto, à Europa), possibilitou o surgimento de uma camada de pequenos proprietários e de grupos dominantes menos dependentes da metrópole.

Também a ideia de Celso Furtado, segundo a qual, junto à economia açucareira do litoral nordestino – setor de alta produtividade voltado à produção para o mercado externo – articular-se-ia a pecuária, realizada no interior, de baixa produtividade e voltada para o mercado interno, não é muito diferente da discussão realizada por Caio Prado Jr. sobre a presença de um setor orgânico e inorgânico na colônia. O primeiro produziria para o mercado externo, utilizando o trabalho escravo em grandes

unidades, enquanto fariam parte do setor inorgânico "as atividades inclassificáveis ou de difícil classificação" subordinadas, de alguma forma, ao setor orgânico.

Diferenças mais substantivas entre Prado Jr. e Furtado aparecem na avaliação do significado da industrialização. Enquanto o primeiro não dá maior importância ao fenômeno, já que ressalta sua dependência de capitais estrangeiros e sua incapacidade de mudar a orientação da economia desde a colônia, o segundo sublinha seu sentido transformador. O principal estímulo para a industrialização ter-se-ia dado mediante mesmo a políticas keynesianas *avant la lettre,* já que a política de defesa dos preços do café, depois da crise de 1929, mantendo os níveis de renda interna e somado a crise de divisas fortes, impedia a importação de manufaturas.

Por fim, os programas políticos propostos por Prado Jr. e Furtado não são muito diferentes. Ambos propõem basicamente o estabelecimento definitivo de

uma nação no Brasil, em que tem central importância a produção que privilegie o mercado interno e não mais o externo. Os protagonistas do processo de constituição da nação para o historiador marxista e o economista keynesiano são, entretanto, diferentes: para o primeiro, os trabalhadores do campo e da cidade, para o segundo, uma coalizão mais ampla identificada, de certa forma, com os grupos que sustentaram o populismo.

Entre esses dois autores há, ademais, uma outra diferença básica: apesar de ambos terem como horizonte a intervenção na realidade, o economista paraibano foi muito mais efetivo em suas intenções do que o historiador paulista[8]. Até porque uma coisa era ser um funcionário do governo brasileiro ou de agências internacionais e outra um militante comunista que, além de tudo, encontrava-se isolado no seu partido devido às teses que defendia.

Mas o mais importante é que, a partir de sua situação profissional, Celso Furtado contribuiu, como poucos, para mudar a postura em relação ao Estado no Brasil. Até ele e sua geração, praticamente, o Estado era domínio do pensamento autoritário[9]. Autores como Alberto Torres,

8 Francisco de Oliveira, que aponta para a influência não reconhecida de Prado Jr. em Furtado, nota essa diferença de "posicionamento" dos dois autores. Ver Francisco de Oliveira, "Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro", em Reginaldo Moraes, Ricardo Antunes e Vera B. Ferrante (orgs.), Inteligência brasileira, São Paulo, Brasiliense, 1986.

9 Ver Vera Alves Cepêda, "O pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento e

Oliveira Vianna e Azevedo Amaral argumentavam que caberia ao Estado organizar a sociedade. Com o regime autoritário do Estado Novo implantado em 1937, esses autores vieram a ter particular influência. A própria trajetória de Furtado foi impulsionada pelas novas condições do país, em que o planejamento e a ação do Estado na economia passaram a ter papel central.

Mas aquele cujo primeiro emprego foi o de funcionário do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) (criado durante o período estado- novista), pôde, nas novas circunstâncias políticas possibilitadas pela redemocratização de 1945, contribuir para dar um novo rumo ao Estado brasileiro. Ele se expressou, por exemplo, na Operação Nordeste e na criação da Superintendência para o Nordeste (Sudene), do qual foi o primeiro diretor.

Nesse quadro de orientação mais democrática do Estado, Furtado e outros foram grandemente influenciados por Karl Mannheim. É bem possível que esses homens guardassem de si mesmos uma imagem de técnicos situados acima dos grupos que compõem a sociedade. Consequentemente, nunca se perguntaram quem planejaria o trabalho dos planificadores, ou, mais simplesmente, quem educaria os educadores.

Em vista disso, formou-se em torno das teses da Cepal, de Furtado e de outros, como nota Francisco de Oliveira, uma verdadeira ideologia, na qual também seus autores acreditavam[10]. O que não deixa de ser bastante natural, já que as ideologias, de maneira geral, correspondem às aparências e, neste caso em particular, devido, em grande parte, a ela, o Brasil e a América Latina estiveram envolvidos, como nunca, na superação do subdesenvolvimento legado pelo passado colonial.

Nos últimos anos, preferiu-se abrir mão desse esforço, o que levou aos resultados que conhecemos. Hoje, quando novos ventos podem começar a soprar, esperamos, para parafrasear Celso Furtado, que a construção seja retomada de onde foi interrompida.

---

democracia", em Bresser Pereira e Rego, op. cit.

10 Ver Francisco de Oliveira, "A navegação venturosa", em Oliveira (org.), op. cit. Sinal inquestionável da força dessa ideologia está na própria venda dos livros de Furtado duzentos mil, só em espanhol e português, e dois milhões, em todo o mundo, até 1972.

Capítulo VII

Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro[1]

Guido Mantega[2]

O surgimento e a consolidação do pensamento econômico no Brasil estão indissoluvelmente ligados a Celso Furtado. A obra do grande pensador paraibano, em particular a *Formação Econômica do Brasil* e *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, demarca a passagem do pensamento econômico brasileiro da pré-história para a história. Anteriormente já haviam sido produzidos trabalhos importantes, nessa área de conhecimento, como a *História Econômica do Brasil* (1937), de Roberto Simonsen, ou a *História Econômica do Brasil* (1945), de Caio Prado Jr., mas nenhum deles conseguiu definir um método analítico e amarrar com tanta pertinência os determinantes da dinâmica econômica brasileira.

1 Artigo publicado originalmente na Revista de Economia Política, vol. 9, n.º 4, outubro-dezembro/1989. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311536420.MANTEGA_CelsoFurtado_e_o_pensamento_economico_brasileiro.pdf

2 Economista brasileiro nascido na Itália. Doutor em Sociologia pela USP, foi professor de economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e é professor licenciado da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Durante os governos Lula-Dilma foi Ministro do Planejamento, Presidente do BNDES e Ministro da Fazenda. Publicou vários artigos e livros dentre os quais se destaca A Economia Política Brasileira, publicado pela Editora Vozes no começo dos anos 1980.

O faro aguçado de Furtado, para decifrar a problemática socioeconômica, advém não apenas de sua formação multidisciplinar, mas principalmente de sua participação direta nos acontecimentos mais importantes dessa época, como personagem e observador privilegiado. Pode-se dizer que Furtado estava no lugar certo, no momento certo, pois assistiu ao nascimento da CEPAL e ajudou na sua consolidação, participou do BNDE, fundou a SUDENE, foi membro destacado dos governos JK, Jânio, e Goulard, de quem foi ministro do Planejamento, estudou na França e Inglaterra e depois lecionou nesses países. Enquanto expoente do desenvolvimento, Furtado é um dos pais do intervencionismo keynesiano no Brasil e o primeiro pensador brasileiro a desenvolver um modelo de análise baseado na heterodoxia estruturalista.

Autor de mais de duas dezenas de livros sobre o Brasil e a América Latina, traduzidos para vários idiomas, Furtado escreveu a Formação Econômica do Brasil, que se tornaria um clássico nas ciências sociais, influenciando praticamente todas as gerações de estudantes até o presente. Neste trabalho, pretendo reconstituir a trajetória de Furtado, que desembocou no primeiro modelo analítico da economia política brasileira e examinar o conteúdo da obra que serviu de paradigma ou de contraponto para praticamente todos os pensadores brasileiros dessa área de conhecimento.

* * *

O interesse de Furtado pela economia brasileira começou cedo, desde pelo menos a sua tese de doutorado sobre o ciclo da cana-de-açúcar, defendida em 1948 na Universidade de Paris, quando o estudante brasileiro tinha 28 anos. O tema desenvolvido por Furtado, em *L'Économie Coloniale Brésilienne*, seria o ponto de partida para o estudo que dez anos mais tarde desembocaria na Formação Econômica do Brasil.

Ao estudar em Paris, Furtado não se restringira à economia, mas interessara-se também por teoria política e sobretudo por história, verificando a imbricação entre esses ramos do conhecimento. Essa visão histórica da dinâmica econômica, presente desde o início de sua formação, prepararia o terreno para um distanciamento irreconciliável com a a-historicidade e o equilíbrio geral da abordagem neoclássica. Os fenômenos econômicos deveriam ser inseridos no quadro vivo de uma realidade social em conflito e abordados sob uma perspectiva histórica.

A essa altura, Furtado já Lera Marx, mas nutria nítida preferência por Karl Mannheim, que desenvolvia estudos sobre as formas de prevenir as

crises e neutralizar os efeitos sociais da instabilidade inerente às economias de mercado. Em plena fase de reconstrução do pós-guerra, a Europa onde Furtado estudava tornara-se um laboratório vivo para as primeiras experiencias de planejamento e de intervenção estatal para o desenvolvimento, que seriam retomadas na CEPAL.

Os estudos sobre os países atrasados realizados pela Comissão Econômica Europeia da ONU, onde pontificavam teóricos como Hans Singer, Gunnar Myrdal ou Ragnar Nurkse, descortinavam um novo horizonte teórico. Mas o passo decisivo rumo a uma teoria do subdesenvolvimento e uma estratégia heterodoxa de desenvolvimento seria dado em 1948 com a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), da qual Furtado viria a tomar parte. Com a CEPAL instaurava-se um centro de discussão de ideias no próprio coração da América Latina, com o objetivo de conhecer a realidade econômica especifica desse continente e sugerir saídas para seus problemas. Em pouco tempo a CEPAL se transformaria num baluarte da heterodoxia na América Latina, em contraposição ao Fundo Monetário Internacional e outros guardiões do liberalismo ortodoxo.

O cérebro da CEPAL e principal responsável pela projeção de suas ideias chamava-se Raul Prebisch, um argentino que aos 34 anos havia criado o Banco Central de seu país em 1935, à testa do qual permanecerá até 1943, quando brigara com Perón. Ao abandonar o Governo, Prebisch torna-se consultor de alguns governos latino-americanos e assumirá uma cátedra na Escola de Economia de Buenos Aires, onde lecionava a Teoria Geral de Keynes. Logo que entrou na CEPAL em 1949, Prebisch elaborou um trabalho que assinalaria um ponto de inflexão na trajetória teórica latino-americana. De fato, *El Desarrollo Económico de América Latina y Alguns de sus Principales Problemas* era, ao mesmo tempo, um manifesto pró-industrialização e emancipação da América Latina e primeiro libelo de uma nova doutrina intervencionista e antiliberal, que desafiava o status quo e as teses consagradas sobre o comércio internacional e demais relações entre países pobres e ricos. A pedra angular do novo filão teórico, que se inaugurava, era uma contundente denúncia dos efeitos deletérios do livre comércio sobre os países atrasados e uma ardente defesa de novos princípios de organização econômica que violava os postulados clássicos. Ao cunhar a relação centro-periferia Prebisch contradizia a imagem de harmonia e cooperação mundial sugerida pelos intérpretes neoclássicos da Teoria das Vantagens Comparativas, como

Samuelson e outros que haviam exacerbado essas teses, aplicando-as indiscriminadamente em qualquer contexto.

Para Prebisch, a Teoria das Vantagens Comparativas poderia ser válida para qualificar as relações entre países com o mesmo grau de desenvolvimento e mesma capacidade competitiva. Mas só trazia desvantagens para os países subdesenvolvidos. Prebisch partia de uma verificação feitas alguns anos antes pelo professor Hans Singer, de que havia uma degradação secular dos preços dos produtos primários no mercado mundial diante dos manufaturados, o que condenava as nações agroexportadoras à miséria e ao subdesenvolvimento. Nesse sentido, Prebisch não só verificava a inexorável deterioração dos termos de intercâmbio da periferia, confirmada pelas pesquisas da CEPAL, como sugeria a única saída para reverter essa situação: a industrialização capitaneada e orientada pelo Estado. A industrialização permitiria não apenas a retenção dos frutos do progresso técnico, como também o aumento da produtividade e o nível de renda, com benefícios para toda a população.

Ao ingressar na CEPAL mesmo antes de Prebisch, Furtado teria o privilégio de debater as novas ideias em primeira mão e de contribuir para seu aprofundamento e aperfeiçoamento. Aliás, coube ao economista brasileiro o mérito pela rápida divulgação do texto em território brasileiro. Furtado ficou tão entusiasmado pelo artigo de Prebisch, que tratou de publicá-lo na *Revista Brasileira de Economia*. A sensibilidade de Furtado indicava estar diante de uma obra que revolucionaria o pensamento latino-americano. Cabia divulgá-la sem demora. Assim que traduziu o texto de umas 50 páginas, narra Furtado em *A Fantasia Organizada* (1985), dirigiu-se ao Rio de Janeiro, onde conseguiu o nihil obstat de Eugênio Gudin, que então controlava as revistas econômicas da Fundação Getúlio Vargas.

Ensaiava-se, assim, uma nova abordagem da dinâmica do sistema centro-periferia, sob a ótica dos interesses da periferia, que, ao mesmo tempo, continha um plano de ação, ainda em estado embrionário, para superar o subdesenvolvimento. Em que pese o caráter precário e a insegurança das novas proposições, estava dado o primeiro passo em direção a uma teoria do subdesenvolvimento, ou seja, uma teoria gestada pelos teóricos dos países periféricos, voltada para os interesses dos países periféricos e buscando uma saída para superar o subdesenvolvimento. Coube a Furtado amadurecer essa teoria, dar-lhe consistência e encontrar sua feição mais acabada. Tratava-se de uma teoria pragmática, diretamente

voltada para a ação e umbilicalmente vinculada ao momento histórico por que passava o Brasil e os principais países da América Latina no pós-guerra. Se o objetivo era implementar o desenvolvimento por meio da industrialização, cabia, no plano teórico, explicar as raízes da industrialização brasileira e descobrir os meios de impulsioná-la.

* * *

A década de 50 foi um dos momentos mais férteis da história brasileira, não apenas em termos das transformações socioeconômicas e dos movimentos sociais e políticos aí verificados, como também em função da grande discussão teórico-ideológica que acompanhava ou mesmo orientava essa grande movimentação. As ideias econômicas dessa época foram fortemente marcadas pela discussão que se tratava entre os partidários dos velhos interesses agroexportadores, em franca decadência, e os novos interesses vinculados ao urbano-industrial. A controvérsia sobre o desenvolvimento econômico contrapunha, de um lado, uma corrente que defendia o liberalismo econômico, preocupada em garantir a "vocação agraria" do Brasil, e, de outro, uma corrente intervencionista, que pregava a industrialização deliberada do país. Foi nesse contexto que as teses da CEPAL vieram dar substância e respaldar a corrente intervencionista.

Na verdade, a polêmica entre o intervencionismo desenvolvimentista e o liberalismo econômico já se manifestara na década anterior, quando líder empresarial Roberto Simonsen terçara armas com o professor Eugenio Gudin, principal porta-voz do monetarismo neoclássico no Brasil. Entretanto, somente nos anos 50 essa discussão ganhou estatura de verdadeiro confronto teórico, com a entrada em cena de vários intelectuais e da teoria do subdesenvolvimento.

Quais eram os pressupostos básicos da nova teoria? Os países subdesenvolvidos, deixados à mercê das leis naturais do mercado, tendem a permanecer agroexportadores e a perpetuar o atraso e o próprio subdesenvolvimento. Cabe aos Estados, portanto, assumir a condução do processo de desenvolvimento, implantando ou impulsionando a industrialização por meio de planejamento econômico.

O desenvolvimentismo da CEPAL foi ganhando muitos adeptos no Brasil, à medida que ia consolidando os seus anunciados e respaldando-os em análises empíricas sobre a América Latina. Entre os mais entusiastas estavam intelectuais e empresários, que viam nessa estratégia uma feliz teorização do seus interesses, agora com bases mais científicas do que as

ideias de seu patrono Roberto Simonsen. Este falecera prematuramente em 1946, sem ter deixado em seu testamento uma fundamentação bem estruturada de suas teses industrialistas. Ao virem ao Brasil para divulgar as ideias da CEPAL, Prebisch e Furtado encontraram, no início dos anos 1950, as portas abertas, principalmente das assessorias econômicas das Confederações e Federações da Indústria, cujos membros se tornaram desenvolvimentistas entusiastas. Os empresários tinham todas as razões para aplaudir a CEPAL, uma vez que esta não apenas defendia indiscriminadamente a industrialização e mostrava os meios de realizá-la, como também fornecia a justificativa ideológica que fazia os interesses específicos da burguesia industrial aparecerem como interesses universais de toda a Nação. Porque a industrialização prometia trazer uma melhoria do padrão de vida de toda a população brasileira e promover a diminuição das gritantes disparidades sociais do país. É nesse sentido que o desenvolvimentismo se converte na mais poderosa ideologia industrialista que, no dizer de Francisco de Oliveira (1983), ao contrário de outras ideologias, influencia e determina políticas concretas.

A essa altura, a CEPAL já estava consolidada e deixará de ser um mero escritório de pesquisas e diagnósticos da economia latino-americana, para imiscuir-se diretamente na elaboração das políticas econômicas dos vários países. Na conferência anual da CEPAL de 1953, realizada no famoso hotel Quitandinha do Rio de Janeiro, foi defendida explicitamente a planificação do desenvolvimento econômico; assim nesse ano, formou-se um grupo misto BNDE-CEPAL sob a direção de Furtado, com objetivo de subsidiar a intervenção do Estado brasileiro na economia. A discussão deixava o campo meramente teórico, para o nível da ação concreta. O grupo misto BNDE-CEPAL realizou diagnóstico da situação econômica brasileira e sugeriu a implantação de projetos de desenvolvimento que iriam influenciar fortemente o Programa de Metas do Governo JK.

A essa altura, Furtado e os demais desenvolvimentistas já tinham clara uma estratégia de industrialização pela via da planificação e intervenção do Estado, e já eram capazes de formular programas de desenvolvimento. Entretanto, faltava ainda uma reflexão teórica que qualificasse melhor esse novo objeto de análise e intervenção chamado subdesenvolvimento. Discussão sobre o tema é que não faltava, com a vinda ao Brasil dos maiores especialistas no assunto, representando as várias tendências, trazidos principalmente pela FGV, que ainda era, na década de 1950, o maior polo de discussão sobre a economia do país. O professor

Eugenio Gudin, enquanto principal mentor intelectual da corrente ortodoxa, convidou Viner, Haberler e outros "pesos-pesados" da ortodoxia, que estiveram dando conferência no Rio de Janeiro ao lado de Prebisch, Nurkse, Myrdal, Singer, Rosenstein-Rodan e outros teóricos da nova vertente desenvolvimentista.

Foi no calor dessas discussões e polêmica sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento que Furtado temperou suas ideias e desenvolveu seus conceitos, vindo a publicar em 1954 *A Economia Brasileira*, seu primeiro livro de economia. Tratava-se de uma reflexão que já abordava de forma preliminar a problemática da transição de uma economia agroexportadora para uma economia industrial, que seria desenvolvida ano mais tarde no *Formação*.

Curiosamente, não seria no Brasil que Furtado iria escrever a obra-prima de sua carreira. No final de 1957, ele pediu licença na CEPAL e foi para Cambridge, a fim de realizar uma reflexão mais profunda sobre a problemática da dinâmica econômica e das questões do desenvolvimento. No King's College, em pleno santuário keyneziano, Furtado pôde mergulhar nas grandes questões teóricas da dinâmica econômica, num momento de particular fertilidade dos célebres membros daquela comunidade acadêmica. Lá estavam todos os principais discípulos, colaboradores, interlocutores e mesmo antagonistas de Keynes, como Kaldor, Joan Robinson, Meade, Kahn, Pierro Sraffa, Garegnani, Pigou, ruminando as grandes questões da teoria econômica. Kaldor desenvolvia o modelo keynesiano de crescimento, dando uma certa ênfase às questões de distribuição de renda, que seriam bastante valorizadas na obra de Furtado, enquanto Sraffa tentava, em *Produção de Mercadorias por meio de Mercadorias*, equacionar um dos maiores enigmas da teoria econômica contemporânea, qual seja, determinar um padrão invariável de valor por meio de instrumental neo-ricardiano.

Mas nenhum outro autor exerceu uma influência teórica tão grande sobre Furtado quanto Joan Robinson, com sua visão eclético-keynesiana da dinâmica capitalista. Nessa época, a antiga colaboradora de Keynes acabara de publicar *Accumulation of Capital,* cujos conceitos básicos seriam adotados, em maior ou menor medida, nos trabalhos mais teóricos do discípulo brasileiro, como em *Prefácio da Nova Economia Política* (1977) e em *Pequena Introdução ao Desenvolvimento, um Enfoque Interdisciplinar* (1979). Definitivamente, Furtado rejeitava a teoria do valor-trabalho, com todas as suas categorias básicas, como a mais-valia,

trabalho produtivo, trabalho abstrato e outros pilares da arquitetura marxista, preferindo os conceitos ecléticos de Joan Robinson, que ficavam a meio caminho entre os princípios clássicos e neoclássicos da acumulação, apesar do tom herético do seu discurso. Na verdade, um dos desafios básicos de Furtado, comuns a outros pensadores reformistas latino-americanos e à própria CEPAL, era descobrir um caminho teórico que o distanciasse, ao mesmo tempo, da ortodoxia neoclássica e da heterodoxia marxista. Entretanto, essas questões de fundo não precisavam ser imediatamente enfrentadas ou resolvidas para dar conta de problemas mais concretos da problemática econômica, relacionados com uma situação histórica específica, como aqueles tratados na *Formação Econômica do Brasil*.

* * *

Em sua ida para Cambridge, Furtado levava em sua bagagem um exemplar da História Econômica do Brasil, de Roberto Simonsen, que o inspirou a elaborar um modelo da economia açucareira do século XVII. Esse foi o ponto de partida da *Formação*, "redigida entre novembro de 1957 em fevereiro de 1958, nas sobras de tempo que ia furtando ao festival de debate teórico" que se desenrolava em Cambridge. Furtado pretendia estar fazendo apenas um "esboço do processo histórico de formação da economia brasileira", nada mais do que "um texto introdutório, acessível ao leitor sem formação técnica", de modo a sugerir um "conjunto de temas que poderiam servir de base a um curso introdutório ao estudo da economia".

E o "modesto" texto introdutório transformou-se num marco para economia política brasileira, numa leitura básica para várias gerações de cientistas sociais. Como diria Francisco de Oliveira (1983), "Furtado converte-se – é forte o termo – em demiurgo do Brasil". Com a *Formação*, Furtado estabeleceu os parâmetros para se pensar a economia brasileira, um ponto de referência a ser necessariamente considerado por todos aqueles preocupados em equacionar nossa dinâmica social, mesmo com um ponto de vista diferente de Furtado.

Em *Formação Econômica do Brasil*, Furtado procura analisar a dinâmica da economia brasileira, desde a exploração colonial até o recente processo de industrialização, baseado na substituição de importações. E a parte mais importante do texto é, sem dúvida, a análise da economia cafeeira, cuja expansão produziu os recursos e, sobretudo, a demanda de manufaturados, que teria dado um empurrão inicial à industrialização

no país. Mas como uma atividade tipicamente agroexportadora, voltada e comandada pelo mercado externo, pode gerar sua negação, ou seja uma economia capitalista industrial? Graças, entre outras coisas, à intervenção estatal nos moldes que seriam sugeridos anos depois por Keynes em sua *Teoria Geral*, só que para sustentar as atividades da economia agroexportadora. Vale a pena reproduzir o raciocínio de Furtado sobre esta questão, porque ele constitui o suprassumo de uma leitura keynesiana da história brasileira e o parâmetro básico de todas as interpretações, sobre o advento da acumulação industrial no Brasil.

A economia cafeeira lançou as bases da acumulação industrial à medida que soube mobilizar, em empreendimentos de envergadura, os recursos disponíveis no Brasil desde o início do século XIX, como terras e mão-de-obra, e criou um mercado de manufaturas na esteira da monetarização causada pela introdução da mão-de-obra livre na cultura cafeeira, inicialmente alimentado pelas importações e gradativamente suprido pela produção local. Uma vez estabelecido um certo núcleo urbano industrial, ocupado nas atividades manufatureiras e demais serviços subsidiários da comercialização e exportação de café, que mobilizavam somas consideráveis, a industrialização passa a prosperar não apenas diante da acumulação cafeeira, mas principalmente em face de suas crises, devido, sobretudo, às políticas de valorização do café e suas consequências na economia brasileira. E aqui encontra-se a novidade da análise de Furtado. É que os governos da época, empenhados em defender os interesses das classes dominantes agroexportadoras e em equilibrar o balanço de pagamentos do país, enfrentavam a queda dos preços internacionais do café, fazendo estoques reguladores ou depreciando o valor do cruzeiro, o que implicava a sustentação da renda e das atividades cafeeiras. Nesse sentido, as fazendas de café eram estimuladas a continuar operando, mantendo o nível de emprego, pagando salários, comprando meios de produção, enfim, garantindo o nascente mercado interno brasileiro. Além disso, a própria restrição de divisas que acompanhava a crise do setor exportador, juntamente com a elevação do dólar em relação ao cruzeiro (elevando o preço das mercadorias estrangeiras), dificultavam as importações de manufaturados, trazendo vantagens competitivas para a produção local.

Por isso, a crise 1929 e os problemas de superprodução que acompanharam as atividades cafeeiras ao longo de praticamente toda a década de 30 representavam na opinião de Furtado o impulso decisivo para o

processo de industrialização no Brasil. Nessa época, o setor industrial alcançara um patamar de acumulação suficiente para beneficiar-se amplamente dos estímulos provenientes do restante da economia e para tomar a dianteira no processo de formação de capital brasileiro, juntamente com os demais setores ligados ao mercado interno.

Esse estudo de Furtado sobre o advento da industrialização brasileira, contido na *Formação*, possui inúmeras lacunas e deixa muitos pontos e interrogação, que seriam retomados por trabalhos posteriores. Muitas questões básicas como, por exemplo, as contradições existentes entre as várias frações de classe no seio da oligarquia cafeeira, tão fundamentais para se entender as razões para as políticas de valorização do café, não são sequer mencionadas. Além disso, várias afirmações não são respaldadas em demonstrações satisfatórios. Mas essas lacunas e imprecisões não tiram, de forma alguma, o mérito do trabalho. Muito ao contrário. A *Formação* demonstra alta capacidade de intuição de um pensador que, dispondo de recursos mínimos, pois até então contavam-se nos dedos os estudos sobre a economia brasileira que traziam análises conclusivas e dados precisos sobre essa problemática, soube enxergar as grandes passadas da transição para acumulação industrial.

Ao longo dessas seis décadas que nos separam da primeira edição da Formação Econômica Brasileira, cada parágrafo desse trabalho tornou-se tema de teses de mestrado ou doutorado, ou combustível básico para alimentar as infinitas polêmicas que se travaram em torno das várias questões. São inúmeros ensaios sobre a Velha República, o Estado Oligárquico, a Burguesia Cafeeira, o Convenio de Taubaté, o Limiar da Industrialização, as Origens da Substituição de Importações, a Consolidação da Industrialização e tantos outros temas correlatos que animaram o debate teórico nesses anos todos.

Sem sombra de dúvida, Furtado é o pai do modelo de Substituição de Importações, do qual partiram ou derivaram outras vertentes interpretativas. E aqui não se pretende negar o rico desenvolvimento teórico que se seguiu à *Formação* e outros trabalhos de Furtado. Entretanto, deve-se reconhecer que ele foi o arquiteto que lançou os alicerces da economia política brasileira. À teoria dos choques adversos de Furtado sobre o advento da industrialização brasileira, seguiram-se a interpretação da industrialização liderada não pela crise, mas pela expansão das exportações, a interpretação da dinâmica capitalista e outras vertentes que modificaram a ênfase, mas mantiveram o parentesco com a obra de Furtado.

A longevidade e permanência da *Formação Econômica do Brasil* está assegurada não só pelo pioneirismo, mas sobretudo pelo acerto das grandes intuições, das quais é difícil escapar.

Referências

FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1972.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1972.

MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira*. São Paulo, Poli/Vozes, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. *Celso Furtado*. São Paulo, Ática, 1983.

SUZIGAN, Wilson. *Indústria Brasileira – Origem e Desenvolvimento*. São Paulo, Brasiliense, 1986.

Capítulo VIII
Principais contribuições de Celso Furtado sobre a História Econômica do Brasil e o período recente[1]

Wilson Cano[2]

Na monumental obra de Celso Furtado, o uso do método histórico-estrutural, tanto em suas obras mais analíticas quanto nas mais teóricas, está sempre presente, com o que se pode entender porque seus trabalhos, além da dimensão econômica, também sempre contemplaram os planos político e social.

Embora formado em direito, desde cedo se dedicou ao estudo da administração e planejamento públicos,[3] e, posteriormente, à economia,

1 Texto apresentado no Seminário *A atualidade do pensamento de Celso Furtado (1920-2004),* patrocinado pelo Instituto de Geociências da Unicamp: Campinas, 26/11/2014. Constitui versão modificada e ampliada de *Alguns temas relevantes sobre América Latina e Brasil tratados por Celso Furtado,* publicado *in* Saboia e Carvalho. Republicado nesta Coletânea com autorização do autor, encaminhada aos organizadores pouco dias antes de sua morte, ocorrida em 03/05/2020.

2 Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (1975). Foi professor titular da Unicamp, membro vitalício do conselho curador da Fundação Economia de Campinas e consultor da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Investigava, orientava, publicava e tinha experiência na área de Economia, com ênfase em Desenvolvimento Econômico, Economia Brasileira, Economia Latino-americana e Economia Regional.

3 Notadamente entre 1946-1948, quando era técnico de administração do famoso Dasp — que foi uma verdadeira *Universidade do Setor Público Brasileiro* —, onde conviveu com expressivos personagens que prestaram importantes serviços à reestruturação do Estado Nacional e no trato dos problemas da economia brasileira.

principalmente em seu doutoramento em Paris, em 1948, com a tese *A economia colonial brasileira nos séculos XVI e XVII,* a partir da qual escreveria, em 1957-1958, sua obra prima - *Formação econômica do Brasil.* Suas reflexões teóricas sobre o subdesenvolvimento tiveram como base principal os trabalhos iniciais na Cepal, a partir de 1949, de cuja equipe principal fez parte, sob a direção de Raúl Prebisch, cujos trabalhos ali iniciados constituíram a base sobre a qual frutificaram importantes desdobramentos realizados de forma coletiva ou individual.[4]

O esforço realizado por Furtado — notadamente o de situar historicamente suas análises de países latino-americanos — ampliou consideravelmente as concepções iniciais das relações centro-periferia, da deterioração dos termos de intercâmbio, da distribuição da renda e dos desequilíbrios estruturais, construindo uma autêntica teoria do subdesenvolvimento, mostrando que este não podia ser entendido como uma "etapa" no processo de desenvolvimento, mas sim como resultado do processo histórico e da forma específica de como se deu nossa inserção no capitalismo.[5]

Foi precursor da problematização sobre a *economia ambienta*l. Integrou a ecologia à análise econômica e em sua proposta de políticas de desenvolvimento regional, que deram base à formulação, em 1959, de nossa primeira Política de Desenvolvimento para o Nordeste brasileiro.[6] Mais tarde, em 1972, voltaria ao tema, quando criticou as projeções do Clube de Roma, sobre os limites dos recursosnaturais frente ao crescimento econômico mundial.[7]

---

4 Os textos clássicos pioneiros da Cepal foram os coordenados e em parte escritos por Prebisch (1949 e 1951), lançando as bases das relações centro-periferia e dos desequilíbrios estruturais dos países periféricos. Os principais desdobramentos podem ser resumidos em termos da questão da *Inflação Estrutural* (com o clássico trabalho de Noyola); do desenvolvimento de importantes documentos sobre a *Importância do Estado e das Técnicas de Planejamento* (vários documentos coletivos e alguns de Furtado); sobre a *Heterogeneidade Estrutural,* (onde desponta o clássico de Pinto); e os pioneiros trabalhos de Furtado, alguns já publicados na primeira metade da década de 1950, e que resultaram na construção de uma *Teoria do Subdesenvolvimento Econômico.*

5 Ver, sobre esse tema, seus clássicos *Desenvolvimento e subdesenvolvimento, Teoria epolítica do desenvolvimento econômico, Formação econômica da América Latina, e Formação econômica do Brasil.*

6 Sobre a integração da ecologia, para o caso nordestino, seus textos de 1959 e 1967, e, para o caso dos países subdesenvolvidos como um todo, o de 1974 (*O mito do desenvolvimento econômico).*

7 Essa crítica encontra-se em *O mito do desenvolvimento econômico*.

São igualmente precursores seus esforços, em várias de suas obras, em integrar a *cultura* e a importância desta nas discussões sobre o subdesenvolvimento e a questão da *Dependência,* externa e interna.[8] Mostra como o desenvolvimento das forças produtivas nos países desenvolvidos possibilitou o crescimento de suas contradições, impulsionando os vários grupos e instituições sociais — trabalhadores, empresários, classe média, Estado, intelectualidade, partidos políticos — a lutarem pela preservação e desenvolvimento de suas culturas. E isto se materializou não só nas conquistas de direitos políticos e sociais, mas também no desenvolvimento da tecnologia, da ciência e das artes. Mas Furtado nos adverte que aqui, no subdesenvolvimento, esse processo não só é truncado, parcial e incompleto, como sofre o controle permanente de suas elites e da forte presença do capital internacional.

Sobre a dependência, especificamente, suas precursoras obras são inequívocas, articulando esse tema, dentro da problemática geral do subdesenvolvimento, ao colocar como elemento central de sua reflexão teórica o problema da má distribuição da renda e da propriedade, herdada da colônia, do escravismo e do primário exportador, e agravado na industrialização. Esclarece, detalhadamente, como isto afetou e afeta o comportamento econômico de nossas elites, impregnadas por uma forte preferência, e até mesmo subserviência, pelos padrões culturais e de consumo externos.

É a partir dessas estruturas distributivas e de consumo que se configuram nossas estruturas de demanda, incompatíveis com nosso nível médio de renda: essa demanda, antes satisfeita por importações, após a Crise de 1929, teria, em grande medida, que ser atendida por produção interna, para a qual, entretanto, não podíamos contar com condições estruturais adequadas — notadamente de tecnologia e escalas de produção. Assim, tornamo-nos reféns de vários oligopólios internacionais que para aqui vieram produzir esses e outros bens mais complexos, ampliando sobremodo nossa dependência externa, entre outras, para com C&T, patentes, remessas, financiamento externo e balanço de pagamentos. E isto, em última instância, constitui o eixo central e cultural de nossa dependência externa e de nosso subdesenvolvimento econômico, social e cultural.

---

8 Entre suas principais obras que trataram o tema: *Dialética do desenvolvimento*, *Criatividade e dependência na civilização industrial* e *Cultura e desenvolvimento*. Uma síntese as reflexões de Furtado sobre esse tema está em Burgueño e Rodrigues.

Embora sempre tivesse como referência as relações internacionais do sistema capitalista de produção, a maior parte de suas reflexões e análises teve por pauta a América Latina e Caribe, e mais profundamente o Brasil. Nesse sentido, seu esforço de síntese teve extraordinário êxito ao produzir dois textos clássicos sobre nossa história, que são *Formação econômica do Brasil*, de 1959, e *Formação econômica da América Latina,* de 1969.

Furtado sempre teve rigor no uso da história econômica, distinguindo as diferentes manifestações de determinados processos, como os que ocorreram durante a Colônia, ou na economia nacional, assim como os da escravidão, do primário exportador com trabalho livre, e os decorrentes da industrialização.

Entre as muitas contribuições de Furtado para o melhor entendimento da história econômica da América Latina e do Brasil, destaco algumas das principais, as quais trataram dos seguintes temas:

i) distribuição de renda;
ii) demanda efetiva, crise e crescimento;
iii) estruturas produtivas e de emprego;
iv) uso social do excedente;
v) insuficiência de poupança e investimentos decorrentes do subdesenvolvimento e da distribuição de renda;
vi) tendência ao desequilíbrio externo estrutural;
vii) inflação estrutural;
viii) integração regional latino-americana;
ix) estruturas produtivas primário exportadoras;
x) questão agrária e agrícola;
xi) questão regional nacional
xii) ecologia e subdsenvolvimento;
xiii) cultura, dependência e subdesenvolvimento.

Sobre a maior parte dessas questões, tratadas ao longo das últimas cinco décadas em sua vasta obra, vários autores se debruçaram, produzindo também uma considerável literatura crítica. Os temas serão tratados de forma resumida, dada a limitação deste texto.

Entre as questões escolhidas, algumas podem ser generalizadas para toda a América Latina, como, por exemplo, a questão fundiária e a das

estruturas produtivas primário exportadoras, enquanto outras se aplicam mais ao Brasil, como por exemplo a da agricultura itinerante.

1. Questão fundiária e agrícola

Embora este tema tenha sido tratado por Furtado em várias de suas obras, limito-me aqui aos problemas apresentados pelo autor em dois de seus livros, especificamente à questão do *excedente* e das condições de *acesso à terra*.[9] Em texto originariamente escrito na década de 1960, mostra o autor que o emprego agrícola ainda era elevado (em média 40% da PEA), e que a agricultura de subsistência *(tradicional)* tinha a menor produtividade da economia, alta porcentagem de autoconsumo (mais de 50%), baixo grau de monetização, elevado subemprego e os mais baixos salários. A agricultura comercial *(moderna),* com mais de 75% de sua produção indo ao mercado, obtinha produtividade mais alta, mas os salários também eram baixos. Ainda, as condições sociais no campo faziam com que parte dos salários fosse em espécie, tornando ainda mais diminuto o grau de monetização.

Se da produção total agrícola deduzirmos a de subsistência, o resultado, aproximadamente, representaria o excedente do setor, cuja parte *in natura* era maior do que a monetizada, mas ainda ampliando a sustentação da demanda urbana em expansão. Isso era possível graças aos baixos salários, que condicionam a população rural a um baixo nível de consumo, ampliando assim o excedente. Este é apropriado por vários agentes: proprietários da terra, governo, finanças, transporte etc.

A expansão e diversificação da estrutura produtiva dessa economia dependem, assim, de duas coisas: o volume do excedente e a forma de sua utilização. Esta, se voltada mais para a satisfação de consumo conspícuo ou outros gastos improdutivos, geralmente importados, não possibilitará o aumento do investimento e, portanto, da capacidade produtiva da economia e de sua diversificação.

A questão do acesso à terra é sinteticamente mostrada por meio da construção de uma matriz com duas colunas, referentes ao acesso à terra, se *difícil* (a) ou se *fácil* (b) e duas linhas, referentes à sua disponibilidade, se *abundantes* (c) ou *escassas* (d). Além disso, Furtado tece várias considerações sobre qualidade da terra, problemas ecológicos, condição de ocupação da terra etc. Na situação AC, podem existir problemas sérios de

9 Sobre o tema ver Furtado (1969, cap. vii; 1972, cap. ii; 2000 cap. 15; e parcialmente, em 1961, cap. 4.)

ecologia, infraestrutura, desmatamento e ocupação que provoca rápida exaustão da fertilidade natural, predominando uma agricultura familiar tradicional, de baixa produtividade, convivendo ao lado de uma capitalista, para a qual é reservada mão de obra barata.

Na BC, de rara ocorrência, predomina a agricultura familiar tradicional ou moderna, com possibilidades de melhor nível de vida para ambas. Na AD, a situação é a pior, predominando uma agricultura tradicional não capitalista, em situação de precária posse e ocupação, convivendo com o latifúndio tradicional.

Na BD, a introjeção de progresso técnico é indispensável para que a agricultura familiar possa aumentar sua eficiência e sobreviver, pois, em geral, nessa situação está presente o velho problema da divisão da pequena propriedade, e a proliferação do minifúndio, podendo haver reversão para uma agricultura de subsistência.

Da dinâmica dessas estruturas e do crescimento da população rural depende o grau de evolução desse setor, a geração de excedente e a melhoria ou piora das condições de vida de sua população. O exame de casos específicos, por meio dessa tipologia, permite o avanço para as reflexões sobre políticas de reforma agrária, distribuição da renda, emprego, concentração de poder econômico e político etc.

2. Inserção externa e estruturas produtivas primário exportadoras

A segunda questão que escolhi é a referente ao tratamento que Furtado deu à inserção externa latino-americana no início do século XIX, e as estruturas produtivas internas decorrentes dessa inserção primário exportadora. Já em 1959 (e mesmo um pouco antes, em outros textos), sua *Formação econômica do Brasil* tratou desse tema, no que se refere a nosso país, a partir do século XVI . Em 1969 publica outro texto clássico — *Formação econômica da América Latina*, reeditado em 1975 como *Economia latino-americana* —, onde, nos capítulos 4 a 6, trata o tema em âmbito regional.

Embora não apresente sua discussão em forma matricial, uso esse instrumento (não em termos matemáticos), tentando colocar nessa forma os temas e problemas postos por Furtado. As três linhas dessa matriz apresentam as principais atividades resultantes daquela inserção: a mineração do século XIX, a agricultura temperada e a agricultura tropical. As linhas também contemplam a informação de em que países essas

atividades ocorreram ou eram as proeminentes.

Nas colunas coloquei: *i*) o uso de terra, sua extensão e intensidade; *ii*) a forma do uso ou de propriedade dessa terra; *iii*) o emprego de trabalhadores; *iv*) o grau de intensidade de ciência e tecnologia que cada atividade utilizava; *v*) a capitalização, ou seja, a intensidade ou não de capital em cada uma delas; *vi*) a presença ou não do capital internacional como proprietário de terras; e *vii*) o tipo de fiscalidade que o Estado poderia obter em cada atividade e o âmbito maior ou menor em que poderia mover a política pública.

Dessas intersecções se deduzem as estruturas possíveis de mercado de trabalho, de distribuição de renda, nível de produtividade, de inserção no mercado externo, vias possíveis da fiscalidade, e as estruturas de poder, ou seja, o espaço de ação do Estado *vis-à-vis* o poder do capital internacional e das oligarquias rurais. Do movimento da economia e da manutenção dessas estruturas decorrem, em grande medida, as principais determinações ou possibilidades sobre o emprego, salários, sindicalização, estruturas de poder político, fiscalidade de governo, grau de progresso técnico, a concentração da propriedade da terra, do dinheiro e da renda.

3. A agricultura itinerante

O terceiro tema é mais específico ao Brasil, mas pode se manifestar também em outros países, notadamente nos de maior espaço territorial. Em suma, trata-se do fato de que, à medida que a agricultura moderna, basicamente a de exportação, se expande, aumenta sua necessidade de terra, resultando na expulsão, para o interior, de outras atividades rurais, seja a pecuária, o latifúndio Improdutivo ou a agricultura tradicional, de pequena propriedade, parceria, ou de simples ocupação.

Ele trata esse fenômeno na *Formação econômica do Brasil*, principalmente nos capítulos 8 a 12 onde explica a formação do complexo nordestino, mas faz uma reflexão e teorização mais profunda no seu livro *Análise do modelo brasileiro* no capítulo II. Esta é uma de suas principais contribuições para o entendimento de nosso país. É, sem dúvida, uma contribuição que reputo brilhante.

Na *Formação econômica do Brasil*, Furtado examina o movimento da expansão açucareira entre os séculos XVI e XIX e, embora tenham se passado trezentos e tantos anos de ocupação e atividade, ele se dá conta da profunda e conservadora estabilidade econômica e social do Nordeste, com a

manutenção do atraso, da baixa eficiência, da elevada concentração da propriedade e da renda, e a manutenção das estruturas tradicionais de poder.

Em *Análise do modelo brasileiro*, explica em maiores detalhes como é que se dá o fenômeno da *agricultura itinerante*, ou seja, de à medida que a estrutura da cana-de-açúcar se expandia, ela empurrava para o interior a pecuária e a agricultura do pequeno produtor, em geral do tipo familiar, resultando a esta, terras de qualidade inferior e mais distante dos mercados. Mostra, assim, a contínua marginalização do pequeno e médio produtor, e a impossibilidade dessa pequena produção competir com aquela estrutura escravista e latifundiária, e não raro transformar-se em mero reservatório de mão de obra, seja como trabalho barato na própria agricultura moderna, seja como *morador de condição* no latifúndio improdutivo ou na pecuária tradicional. O processo aumenta incessantemente o desmatamento, intensificando aquela interiorização, e gerando estruturalmente uma imensa fábrica de miséria social.

Na segunda obra mostra que o fenômeno não se deu exclusivamente no Nordeste, tendo ocorrido também na cafeicultura do Vale do Paraíba. Ali, o café produziu o mesmo movimento, ou seja, à medida que essa atividade se expandia, ia tomando novas terras e empurrando as antigas roças do pequeno produtor, do posseiro agrícola; empurrou esta gente para o interior e, portanto, a marginalizou.

Suas primeiras reflexões estão datadas. A primeira, em 1959; a segunda em 1972, quando nossa agricultura iniciava sua grande *modernização conservadora*, principalmente via intensificação do uso de equipamentos e de uso de produtos químicos. Certamente, em 1972 ainda não dispunha das informações sobre as transformações técnicas ocorridas após a primeira metade da década de 1960.

Por isso, Furtado se atém ao período anterior a 1965, denunciando que, no açúcar e no café escravistas, o trabalho barato e as terras baratas compensavam amplamente a baixa eficiência e a pouca tecnologia empregada. Em trabalho recente, tentei atualizar para as últimas décadas essas ideias tratadas por Furtado, constatando que o fenômeno da agricultura itinerante continua a se manifestar em todos os espaços nacionais penetrados pela agricultura moderna, notadamente a de exportação.[10] A diferença fundamental, em relação às constatações de Furtado, é que agora (após a segunda metade da década de 1960) é grande a introjeção

10 Esse texto é o capítulo 5 de meu livro *Ensaios*, no qual também mostro como outros autores trataram essa questão sobre o Brasil.

de progresso técnico. O trabalho escravo foi substituído pelo livre e continua a ser barato, e a terra continua a ter oferta elástica e preços também baratos, e a infraestrutura (e vários subsídios) concedida pelo Estado continua a rebaixar os custos de produção. A outra novidade é que à expansão das culturas e pecuária de exportação, juntou-se a atividade extrativa de madeira, também de exportação, mas seus efeitos são tão ou mais cruéis do que antes: o desmatamento aumentou consideravelmente e a miséria social se ampliou nesses novos espaços da Amazônia, do Centro-Oeste e do próprio Nordeste.

4. A questão regional

Embora Furtado tenha estudado os diferentes espaços regionais do Brasil, sua principal contribuição neste tema se refere à *formação do complexo nordestino*, tema de forte presença na *Formação econômica do Brasil,* mas que seria tratado de forma mais profunda, detalhada e mais sistematizada em outros dois textos, haja vista que seu diagnóstico se destinava a embasar a formulação da proposta de uma política econômica para o desenvolvimento do Nordeste, em 1959, ao final do governo JK.

A matéria está tratada basicamente em dois textos antigos: um está assinado (*A Operação Nordeste*) e o outro não — este é o famoso documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (documento que passaria a ser conhecido por GTDN *),* cuja autoria só foi confessada por ele recentemente, e até então se imaginava que o texto fosse produto de um grupo colegiado.[11]

Em que consiste o diagnóstico que ele fez? É um diagnóstico fantástico, que mostra inclusive as contradições ecológicas do semiárido nordestino, *vis-à-vis* o tipo de uso que se dava para aquele solo. Seu diagnóstico e proposta mostram que a solução para esse espaço não se circunscrevia à questão da água, e sim à de transformar a ocupação e a economia da região: diminuir fortemente a área da agricultura produtora de alimentos - que não conseguia resistir às secas mais fortes - ; reconcentrar a propriedade, ou seja, uma reforma agrária às avessas no semiárido, para que justamente a maior dimensão nos estabelecimentos pudesse dar guarida a uma atividade agrícola de exportação ou criação de gado com mais eficiência do que antes.

---

11 A questão da autoria está esclarecida em seu livro *A fantasia desfeita.* Em meutexto citado na nota anterior reproduzo e comento as ideias centrais contidas no importante documento GTDN .

A proposta contemplava a retirada, daquele espaço, de cerca de um milhão de pessoas, que seriam reassentadas: parte, com a implantação de um grande programa de colonização no sul do Maranhão; parte, em outros projetos com irrigação, nas chamadas *manchas e vales úmidos*; e outra parte nas áreas propostas para reforma agrária na Zona da Mata. Esta última, aliás, era imaginada como de menor problema político, haja vista que as terras seriam as que se tornariam dispensáveis pela cultura da cana-de-açúcar, em função do programa de sua modernização, também proposto por Furtado, e financiada pelo Estado.

Esse assentamento da Zona da Mata tinha o intuito de não só dar sustentação social para aquela gente sofrida como também o de dar àquela terra uso mais produtivo, para aumentar a oferta de alimentos e com isso dar apoio logístico à industrialização programada, o componente mais dinâmico daquela política.

Por outro lado, o programa combatia a velha e surrada "solução hidráulica", que consistia basicamente na política de armazenamento de água, ferrenhamente defendida pelas elites nordestinas, e que, no fundo, consistia em um poderoso instrumento de dominação. Furtado sempre lutou contra a "solução hidráulica" e propôs uma solução ecológica e social que deveria se concretizar após a implantação da Sudene, uma instituição que muito honrou este país e que nos seus primeiros anos teve um corpo técnico de alto nível, que realmente lutou pelas condições do Nordeste. Lamentavelmente, o golpe de 1964 derrotou a proposta de Furtado, e a onda de neoliberalismo que estamos vivendo encarregou-se de liquidar com mais essa instituição pública em 2001, recriando-a em 2007, mas com poder e orçamento reduzidos. Embora a ideia da transposição de água do Rio São Francisco seja muito antiga, ela nunca foi proposta por Furtado, nem por quem lhe sucedeu na Sudene.

5. A mineração do ouro em Minas Gerais (Século XVIII)

O quinto ponto que selecionei está contido nos capítulos de 13 a 15 da *Formação econômica do Brasil,* em que Furtado examina a formação, auge e exaustão da economia da mineração do ouro em Minas Gerais no século XVIII. Furtado analisa essa economia utilizando uma metodologia de corte estrutural e em parte keynesiana, e a compara com a outra economia colonial e também escravista daquele momento, a açucareira nordestina.

Desse confronto consegue dissecar as duas estruturas, mostrando suas

principais diferenças, notadamente quanto ao grau de capitalização, emprego humano, produtividade e rentabilidade, agregando ainda importantes considerações de ordem social. Ao analisá-la, realça e aprofunda três questões importantes.[12]

O ensaio precoce de integração no mercado nacional gerado pela economia da mineração, dadas as articulações inter-regionais que aquela atividade engendrou para o Nordeste, pela demanda de gado bovino; para a pecuária do Sul, com o gado muar e bovino; com o comércio de gado e a produção de alimentos em São Paulo; com o comércio e a administração pública do Rio de Janeiro; e com a criação dos primeiros caminhos de infraestrutura, ligando a região mineradora ao Nordeste, ao Rio de Janeiro, a São Paulo e ao extremo Sul.

Embora não desenvolva o tema, nos dá as pistas necessárias (notadamente nocapítulo 20, de *Formação econômica do Brasil)* para que possamos entender como, vinda a terrível depressão causada pela exaustão da mineração, o capital (na forma de ativos físicos), deixa de valorizar-se e retorna à forma de riqueza, para, no futuro, sofrer nova metamorfose, voltando à forma de capital.

Este fenômeno ocorreu na gestação da economia cafeeira, que pode usar antigos ativos remanescentes da mineração, como escravos, ouro entesourado ou contrabandeado, tropas muares, fazendas produtoras de alimentos, e a infraestrutura, que hibernaram durante o final do século e o início do século XIX, mas *que vão renascer na forma de capital* para a cafeicultura.[13]

A terceira é sua conclusão sobre a impossibilidade de ocorrer a industrialização após a crise da mineração. Para tanto, enfatiza a exaustão das minas e, com isso, a inexorável regressão do mercado da região, além do *despreparo técnico da mão de obra* trazida por Portugal. Sua análise causou conhecida polêmica com outro autor, levando-me a confrontar as duas análises, em ensaio que fiz sobre essa economia, repondo o acerto de Furtado.[14]

---

12 Obviamente, o texto de Furtado não se limita às três questões acima destacadas.

13 Sobre essa metamorfose riqueza-capital, ver Cano (2002, cap. 1)

14 A crítica foi feita por Castro (vol. 2, 1971), que tenta explicar a não industrialização por causa do Edito de 1785, hipótese descartada por Furtado, e negar os argumentos deste. Em meu texto *Ensaios* (cap. 1) reproduzo a controvérsia e a critico, repondo as razões apresentadas por Furtado e acrescentando outras questões que julgo pertinentes.

6. Crise de 1929, a defesa da economia nacional e a industrialização

O sexto ponto constitui um modelo de análise macroeconômica keynesiana que é o estudo que Furtado fez sobre a Crise de 1929 no Brasil (capítulos 28 a 32 de *Formação econômica do Brasil)* e que posteriormente estenderia à América Latina em *Formação econômica da América Latina.*

Sua análise — que não contém nenhum erro teórico ou empírico, e é uma peça clássica na historiografia econômica brasileira - sofreu um ataque irresponsável por parte de um crítico impregnado de forte viés ideológico de direita que veio ao Brasil durante o regime militar, aparentemente com o esdrúxulo objetivo de tentar destruir política e ideologicamente a obra de Furtado.[15] Fiz-lhe a crítica, restaurando a justeza da análise de Furtado, e mostrando alguns erros grosseiros cometidos pelo pretenso crítico.[16] A análise de Furtado é muito conhecida, razão pela qual não é necessário reproduzi-la. Seu crítico — Peláez — tenta mostrar que Furtado é um equivocado, e que suas afirmações sobre a intervenção do Estado durante a crise, e os efeitos derivados dessa política econômica, foram muito reduzidos, e que, na verdade teria sido o saldo da balança comercial o responsável pela recuperação da economia brasileira.

Tenta negar que foram o financiamento e o gasto público os principais responsáveis pela retomada da demanda efetiva, ao mesmo tempo que afirma que esses gastos teriam sido feitos para outros fins (as secas do Nordeste em 1931-1932 e a Revolução Paulista em 1932). Afirma que a política monetária do governo revolucionário era ortodoxa, porque ortodoxos eram os seus ministros e para provar, mostra a evolução nominal dos meios de pagamento, que caem. Diz, ainda, que Furtado afirmou que houve transferências de lucros da cafeicultura para a indústria, afirmação essa que na verdade inexiste.

Minha crítica a esse texto de Peláez foi precedida pela de Silber, que apontou alguns erros grosseiros, entre os quais o de Peláez analisar apenas a política feita para atender à safra de 1931-1932, quando a política de sustentação cafeeira foi até 1943, e os equívocos sobre a suposta ortodoxia da política monetária. Assim, detendo-se apenas naquele curto período, tentou ocultar as ações públicas desenroladas mais à frente, estudadas por Furtado.[17]

15 A crítica a Furtado está em Peláez (1968).

16 Minhas críticas estão em Cano (2002, cap. 4).

17 Esse texto é o de Silber (1977), que levanta os grosseiros "erros" de Peláez,

Minhas críticas aqui abarcarão os seguintes pontos: os efeitos dos saldos comerciais, a suposição de ortodoxia da política monetária e orçamentária, a suposta transferência de lucros da cafeicultura para a indústria e a questão da industrialização. Para a questão dos saldos comerciais bastaria ler a obra de Kalecki, que nos ensina que em termos de dinâmica da demanda efetiva, não basta examinar os saldos, positivos ou negativos, mas sim examinar concretamente se tais saldos são frutos de uma expansão mais que proporcional das exportações que poderiam, com isso, ativar setores produtivos internos e não apenas gerar um saldo. Nós tivemos muitos saldos a partir de 1930, mas são saldos de depressão, resultados de quedas concomitantes de exportações e importações, e que, portanto, não seriam responsáveis por efeitos de recuperação da demanda efetiva.

Com relação à suposta ortodoxia, "percebida" na leitura de discursos de nossos ministros da Fazenda, lembraria que a *análise de discurso* é um instrumento complexo e que precisamos tomar cuidado para fazê-la. Aquele crítico parece não ter se dado conta de um fenômeno econômico pouco trivial quando nos defrontamos com uma depressão tão profunda como foi a de 1929. É que houve deflação. Portanto, ele teria de pegar a série de expansão de meios de pagamentos em termos nominais e usar índices de preços para ver se houve contração monetária ou não. E quando usamos os deflatores do período, resulta uma série em termos reais, crescente, mostrando uma política expansionista e nada ortodoxa.

No que tange à questão orçamentária, já em parte criticada por Silber, o exame da realidade mostra que, mesmo se retirarmos os gastos com as secas e com a Revolução, os déficits públicos que ocorrem nos anos posteriores a 1930 são consideravelmente maiores que os déficits de 1928, o que mostra uma política também expansionista e não ortodoxa.

A questão da transferência de lucros para a indústria nunca foi escrita por Furtado em nenhuma versão ou tradução da *Formação econômica do Brasil*. A propósito, com a dimensão da depressão sofrida pela cafeicultura, é difícil imaginar como esses lucros poderiam existir, em quantidade apreciável. O que Pelaéz não conseguiu entender é que, numa crise brutal como a do café, alguns importantes recursos empregados pela cafeicultura poderiam, sim, ter sua *transferência física* para outras culturas da agricultura ou da pecuária, como terras, trabalhadores, máquinas,

principalmente os de tratar exclusivamente da safra 1931-1932 e à suposta ortodoxia fiscal e monetária do governo.

meios de transporte e de armazenagem. É o que de fato ocorreu, principalmente com a cotonicultura de São Paulo, cujo produto não sofreu queda de preços tão intensa como os do café, haja vista a proteção que o governo dos EUA deu a essa cultura naquele país.

Por último, vejamos algo sobre a industrialização. Primeiro, Furtado foi extremamente cuidadoso, ao lembrar que havia grande capacidade industrial ociosa, com o que, o investimento líquido, em curto prazo, não seria crucial. O necessário, e foi isso que Vargas fez, foi ativar os gastos típicos de uma política anticíclica, com o amparo dado à cafeicultura. Mas, deve-se registrar para evitar equívoco, isto não quer dizer que a industrialização que passa a se manifestar e, logo em seguida, dirigir o novo padrão de acumulação, fosse "espontânea".[18] Ao contrário, a visão progressista do governo evolucionário não demorou a enveredar por uma política deliberada de industrialização. Não instantânea e imediatamente deliberada, é claro.

Se não tivéssemos uma capacidade ociosa industrial como tínhamos durante a depressão, as políticas anticíclicas poderiam apenas restaurar o consumo. Mas isto seria uma quimera, pois não teríamos nem divisas para importar os bens de consumo, nem teríamos capacidade produtiva para produzi-los. Nossa capacidade ociosa, é preciso lembrar, não era apenas de bens de consumo, pois tínhamos acabado de montar dois compartimentos que iam ser extremamente importantes nesses primeiros anos da crise, que eram a primeira fábrica nacional de cimento e a primeira siderurgia não integrada, que cumpririam importante papel nesse período.

É bom também lembrar que nenhum dos velhos cepalinos, muito menos Furtado, falou em industrialização espontânea e tampouco no absurdo de uma suposta "teoria dos choques adversos", como responsável por nossa industrialização.

7. Dependência, exacerbação financeira e crise: grandes obstáculos para governar, crescer e distribuir

Em dezembro de 2001 e em novembro de 2004 (cerca de um mês antes de falecer) foram publicadas duas importantes entrevistas concedidas por Furtado à revista *Carta Capital*,[19] analisando aqueles respectivos

18 Ver, a esse respeito, os comentários críticos que Prebisch fez no Prólogo do livro de Rodriguez (1986, p. viii).

19 Edições de 26/12/2001 (p. 72-77) e de 1/12/2004 (p.46-50).

momentos e fazendo alguns prognósticos sobre a situação política e econômica do país. Em ambas retoma suas reflexões sobre a desigualdade reinante no país, a fragilidade da cultura nacional e os reflexos que isso e mais a exacerbação financeira exerciam sobre as estruturas de poder, além dos constrangimentos que causam sobre o desenvolvimento da economia.

Na primeira, recolocou suas reflexões sobre a especificidade do subdesenvolvimento, em contraposição com o que dizia o governo de FHC, de que "éramos um país injusto, e não um país subdesenvolvido", no sentido de que a palavra justiça era absolutamente insuficiente para explicar as razões e os processos cumulativos daquela desigualdade e da dependência. Fez, então, severas críticas às nossas elites - cosmopolitas, como pensam ser —, mostrando que seus desejos de reproduzir os elevados padrões de consumo dos países desenvolvidos implicavam, necessariamente, em exclusão social e aumento da dependência externa e interna. E afirmava: "ela sabe o que quer, ela quer ir para Miami viver como se vive lá". Lembrou ainda que a globalização estava reproduzindo esse fenômeno no mundo inteiro, como já mostravam as estatísticas mundiais sobre a forte concentração da renda pessoal a partir da década de 1980. Já nessa entrevista, lamentou a alienação de grande parte dos economistas nacionais, que aceitaram acriticamente esses fatos e essas (e outras) "novas teorias". Muitos deles, inclusive vários que se consideram *heterodoxos*, aceitaram tranquilamente a substituição da palavra *subdesenvolvido* pelos novos epítetos batizados pelo BIRD , como *emergentes,* ou ainda, *países em desenvolvimento*, negando, com isso, os ensinamentos de Furtado e a própria teoria do subdesenvolvimento econômico.

Enfatizou a necessidade de alterar profundamente a política econômica, reduzindo os juros e controlando o câmbio e os fluxos de capital, mas, para isso, seria preciso ter coragem política, como a que tiveram alguns homens públicos (notadamente Vargas) entre 1930 e 1960. Concluía que a "única explicação que tenho para que o Brasil não tome uma atitude mais firme em matéria de reajustamento internacional dos fluxos financeiros é medo, é medo de que os capitais fujam do Brasil". Não é demais lembrar que naqueles oito anos de mandato (1995-2002), o déficit em transações correntes acumularia US$ 200 bilhões, nossa dívida externa dobrou (US$ 228 bilhões) e nossa *Posição Internacional de Investimento*[20]

20 É o novo termo técnico usado pelo BCB , em substituição ao antigo, o *Passivo Externo Liquido.*

já era de US$ 227 bilhões. Estávamos, então, no final de um mandato presidencial e próximos das eleições de 2002.

Furtado depositou grande esperança de que nesse ano ressurgiria com força o debate nacional sobre os novos rumos que a política econômica deveria tomar, diante de uma possível vitória da oposição. Como se sabe, amargaria mais três anos de dissabor, amenizados, em parte, por algumas decisões de políticas sociais implantadas pelo novo governo, pelos ventos de crescimento que emanavam do Oriente, e que nos deram um alento no crescimento a partir de 2003.[21]

No momento da segunda entrevista, Furtado sabia que as contas externas haviam tido pequena melhora, com saldos positivos em transações correntes, pequena diminuição da dívida externa e acentuada diminuição de ingresso líquido de capitais estrangeiros, em grande parte decorrente da crise cambial de 1999-2002.

Contudo, as pressões fiscais causadas pela dimensão das taxas de juros, de seu enorme peso nas contas públicas e a pressão resultante no câmbio, valorizando-o, exigia uma firme atitude do governo, talvez, como sugeriu, uma *moratória (negociada) programada* e uma indispensável reforma fiscal de caráter progressista. Previa que, ao longo da década de 2010, essa situação se tornaria insustentável, limitando ainda mais, e severamente, a já baixa autonomia do governo no exercício da política econômica, e da própria política.

Também previa, no cenário internacional, a eclosão de uma grave crise internacional, a menos que se fizesse profunda reestruturação do sistema financeiro internacional. "A crise já se instalou, ainda que não seja reconhecida", disse.[22] E concluía que, se assim continuasse, o país teria de se endividar permanentemente, desfazendo-se do restante de seu patrimônio público e abdicando do pouco de soberania que ainda lhe restava no manejo da política econômica. Suas corretas sugestões, contudo, não tiveram eco no cenário político nacional, inclusive no governo.

O que diria Furtado hoje, se constatasse que:

i) a dívida externa bruta mais que dobrou, atingindo US$ 556 bilhões em dezembro de 2014, quando nosso passivo externo líquido atingiu US$

21 Lembremos que no primeiro mandato (2003-2007) de Lula, a política econômica praticamente não teve alterações, e os poucos sinais progressistas se restringiam ao anúncio do crédito consignado ao trabalhador, em 12/2003, e ao pequeno aumento do crédito ao setor privado a partir de 2004, o qual aumentaria fortemente a partir de 2007

22 *Carta Capital* de 1/12/2004, p. 47.

786 bilhões;

ii) o saldo em transações correntes acumulou US$ 100 bilhões na crise 2008- 2010 e US$ 298 bilhões entre 2011 e dezembro de 2014;

iii) as maiores causas desse enorme rombo entre 2011 e dezembro de 2014 foram: a) a enorme sangria da remessa de rendas (-163 bilhões) gerada pela

desregulamentação e descontrole do câmbio e do capital; b) as enormes importações de bens de consumo (- US$ 103 bilhões); e c) os irresponsáveis gastos em turismo (- US$ 75 bilhões).

Provavelmente, ficaria surpreso pela rapidez dessa deterioração, e talvez dissesse que sua hipótese negativa sobre a possibilidade de um governo de oposição, nessas condições, exercer seu mandato com certa autonomia, estaria ainda mais fortalecida.

Ainda mais desapontado ficaria ao saber que, dias depois da dura e estreita vitória eleitoral de 26/10/2014, a presidente anunciaria alguns nomes de seu novo ministério, escolhidos entre as preferências do setor financeiro e das oligarquias conservadoras.

Parte III
Desenvolvimento e Subdesenvolvimento

Capítulo IX
Celso Furtado e o processo de desenvolvimento-subdesenvolvido visto da periferia: estruturas, decisões e estratégias

Carlos Antônio Brandão[1]

> "A miséria de grande parte da população não encontra outra explicação que a resistência das classes dominantes a toda mudança capaz de pôr em risco seus privilégios" (Furtado, 1968).

Introdução

Celso Furtado (1920-2004), em seu centenário, continua um autor fundamental para tentarmos entender nosso complexo e sofrido país. Como um dos principais intérpretes do Brasil (ao lado de Florestan Fernandes e Caio Prado Jr.), construiu um sistema teórico-metodológico próprio e totalmente singular. Esse arcabouço analítico, dotado de grande consistência, relativamente simples, em aberto e dialógico, pode e deve ter múltiplos interlocutores.

Embora singular, seu esquema teórico foi concebido e evoluiu a

---

1 Professor Titular do IPPUR/UFRJ. Doutor, Livre Docente e Professor Titular pelo Instituto de Economia da Unicamp. Pós-doutor pela Universidade British Columbia e pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Bolsista do CNPq. Coordenador do site www.interpretesdobrasil.org. Coordenador do Observatório Celso Furtado para o Desenvolvimento Regional do Centro Internacional Celso Furtado. E-mail: brandaoufrj@gmail.com.

partir do contato com um largo espectro de autores heterodoxos, tais como Max Weber, Karl Marx, Friedrich List, Tönnies, Simmel, Sombart, Schumpeter, Keynes, Prebisch, Perroux, Myrdal e Hirschman, dentre outros.

Mas o próprio Furtado, em seus autorretratos intelectuais que produziu, apontou sua trajetória e procurou detalhar quais intelectuais foram os inspiradores para a constituição de seu original aparato conceitual. Além das paixões na adolescência pela história e pela literatura, suas três fontes primárias de referência intelectual, segundo ele, são: 1) o Positivismo, as ideias de "primazia da razão, a ideia de que todo conhecimento em sua forma superior assume a forma de conhecimento científico, a ligação entre conhecimento e progresso"; 2) o Marxismo ("como um subproduto do interesse pela História") "a busca de um sentido para a História", ainda mais necessária em uma ambiência de "tempo parado", de impasses e imobilismo. "Essa ideia permitia superar o círculo fechado do fatalismo e do absurdo, ao mesmo tempo desembocava sobre uma responsabilidade moral"; 3) a Sociologia americana, em particular da teoria antropológica da cultura e o aporte instrumental e metodológico, além da liberdade interpretativa de Gilberto Freyre. Além dessas influências, caberia lembrar o papel em seu esquema interpretativo das contribuições de Karl Mannheim, sobre o processo de planejamento enquanto técnica social, com potencial para ampliar o nível de "racionalidade das decisões que comandam processos sociais, evitando que surjam processos cumulativos e não-reversíveis em direções indesejadas".

Procuraremos neste capítulo apresentar, sucintamente, esse sistema e suas potencialidades para a análise da atualidade, discutindo como Celso Furtado concebeu a mais robusta reflexão crítica sobre o processo de desenvolvimento-subdesenvolvimento sob o capitalismo que já se formulou no debate mundial.

Esse grande intérprete latino-americano é atualíssimo, pois procurava demonstrar que as forças políticas e econômicas retrógradas que procuram perpetuar o atraso estrutural da situação de subdesenvolvimento devem ser enfrentadas cotidianamente. Ao mesmo tempo, defendia que quando se fala em desenvolvimento, no adequado sentido que ele desenvolveu de um processo de "alargamento dos horizontes de possibilidades", se está falando necessariamente da construção de ações políticas desmanteladoras de dinâmicas e estruturas que representam e recrudescem o atraso econômico e político e na realização de decisões

estratégicas que logrem engendrar novas trajetórias alternativas.

No centro de sua interpretação do processo de desenvolvimento-subdesenvolvimento está um rico arcabouço teórico sobre estruturas, decisões e estratégias, que busca apreender as especificidades da condição periférica.

Um esquema de análise fundado em Estruturas, Decisões e Estratégias

Ao se analisar o esquema teórico de Celso Furtado, avalio que se deveria atentar para a consistência das problemáticas levantadas e estruturadas por ele e tentar perceber quais as determinações que ele depura e hierarquiza em seu plano de estudos e pesquisas. O processo de subdesenvolvimento é localizado, por ele, em um quadro analítico bastante complexo, que procuramos sintetizar em seguida, que tem por base concepções muito particulares de Estruturas, Decisões e Estratégias.

Uma forma de ter uma visão panorâmica é averiguar os principais pontos de sua agenda de pesquisas (resumidas nos quadros abaixo), que ficou expressa no anexo de seu livro “Prefacio a nova economia política”, com o título de “Tábua da Matéria Sugerida”[2], em que ele dizia ser o prefácio do “livro que não existe (...), que deve sair em busca de uma teoria social global, na qual se entronquem (...) a teoria das decisões intertemporais, a teoria da estratificação social e a teoria do poder” (FURTADO, 1976: 11).

Resumo da Agenda de Pesquisa de Celso Furtado*

A divisão social do trabalho e a emergência de um horizonte de opções sociais. Diferenciação de atividades sociais. Criação do excedente social. Emergência e institucionalização das desigualdades de acesso ao produto do trabalho social. Reprodução do sistema de dominação social. Base patrimonial do poder.
As decisões dos agentes individuais concebidas no seu contexto social. A produção econômica não pode ser entendida se a considerarmos isoladamente do sistema de valores que está na base da integração social e permite que o sistema de poder alcance a eficácia necessária para se manter. A apropriação do excedente social como

2 Reproduzido em Furtado (2013).

expressão do sistema de dominação social. A estratificação social.
A organização do sistema de produção como reflexo do nível alcançado pela acumulação e da estrutura social. A estrutura do sistema de produção. A divisão intertemporal do trabalho e a diferenciação do sistema de produção entre setores destinados à produção de bens finais de consumo e à produção de bens intermediários. Interdependência das atividades econômicas. Economias externas e de aglomeração. A produtividade como fenômeno social, relativo ao conjunto do sistema produtivo. Do especulador mercantil ao empresário da produção. A racionalidade do empresário.
A distribuição da renda e suas relações com a estrutura patrimonial. A matriz institucional do sistema de dominação social. O regime de propriedade. O sistema fundiário. A propriedade imobiliária. O controle do sistema de decisões. As distintas formas de capital financeiro. A concentração do capital financeiro.

Reprodução do excedente entre consumo corrente, acumulação improdutiva e acumulação reprodutiva. Seus reflexos na estrutura social, na intensidade da acumulação e na orientação do progresso técnico assimilado.
A acumulação nas atividades produtivas como resultado de decisões intertemporais na utilização do excedente.
A grande empresa transnacional e suas relações com os estados nacionais
A participação do Estado no processo de acumulação, tanto destinada a reproduzir a estrutura social como a aumentar a produtividade.
A modernização e a aculturação carreadas pela dependência externa.
Todo desenvolvimento possui um conteúdo, uma dimensão substantiva, instilados pelos objetivos da vida social.

(*) Excertos da "Tábua da Matéria Sugerida" Furtado (1976).

Apesar deste projeto empreendido por Furtado ser bastante ambicioso teoricamente, ele não almeja construir formulações abstratas e gerais, buscando uma teorização cientificista e desconectada da historicidade dos processos reais-concretos inerentes ao desenvolvimento.

Seria impossível, ou sem sentido, segundo nosso autor, a busca de uma teoria geral e em alto nível de abstração ("pronta e acabada") do processo de desenvolvimento capitalista. Seria preciso aprender a investigar e a realizar um balanço adequado das *recorrências*, *persistências* e das *rupturas* e *transformações* ao longo de um processo histórico, sem linearidades.

Seria irrelevante procurar "generalizar a marcha da história", como queria Rostow [1959]. Segundo essa visão conservadora, que Celso Furtado e a Cepal tanto combateram, há sequências regulares e predeterminadas, cujo seguimento linear, no tempo e no espaço, de eventos e fenômenos consecutivos, claramente caracterizados, está claramente ordenado. O ainda não-desenvolvimento seria uma etapa ou fase, um mero estágio que todos os países viveram ou viveriam necessariamente e que seria naturalmente superado, com o transcorrer do tempo. Na visão sincrônica e etapista, há a possibilidade de repetição dos ciclos percorridos por outros países. *Não há hierarquias* nas relações internacionais. Não importa ver a posicionalidade, o lugar *específico que ocupam* os espaços periféricos *no conjunto do sistema*. Portanto, na visão conservadora, não há espaço analítico para se pensar a posição periférica e complementar, que é a situação subdesenvolvida.

Assim, como pode ser visto no esquema analítico furtadiano, sintetizado na próxima página, era preciso olhar a história, buscando apreender a diacronia dos processos concretos, nem todas explicadas por meros fatores econômicos. Ter uma perspectiva analítica de que construir as determinações adequadas (e hierarquizá-las) é o grande desafio da pesquisas na área social, requerendo a construção das requeridas mediações históricas.

Quadro-Síntese do Pensamento de Celso Furtado

Três Grandes Influências Intelectuais e outras	Duas Formas Básicas de Apropriação do Excedente Social	Três Processos Históricos de Transformação Social	Quatro possibilidades quanto à Natureza dos Vínculos entre o Centro e a Periferia	Três Vias de Superação do Subdesenvolvimento
1) Positivismo 2) Marxismo 3) Sociologia Americana Outras influências: Mannheim, List, Schumpeter, Keynes, Prebisch, Perroux, Myrdal, Hirschman etc.	1) Forma de Extração Autoritária; 2) Forma de Extração Mercantil.	1) Ampliação e Complexificação do Núcleo Inicial; 2) Ocupação dos Territórios de Clima Temperado, de Baixa Densidade Demográfica; 3) Ampliação dos Circuitos Comerciais conduzindo à Formação de um Sistema de Divisão Internacional do Trabalho.	1) Apropriação do Excedente Exclusivamente em Benefício do Centro; 2) Apropriação do Excedente por um Segmento da Classe Dominante Local; 3) Apropriação de Parte do Excedente por Grupos Locais que o utilizam para ampliar a própria esfera de ação; 4) Apropriação do Excedente pelo Estado.	1) Coletivização dos Meios de Produção; 2) Prioridade à Satisfação das Necessidades Básicas; 3) Ganho de Autonomia Externa.

Fonte: Furtado (1983); (1989) e (1995).

Este quadro sintético permite visualizar alguns elementos teóricos e enquadramentos históricos de que Celso Furtado lança mão a fim de analisar as estruturas sociais geradas pela expansão capitalista em escala mundial. Embora analiticamente haja dois modos de apropriação do excedente, a via mercantil gera uma divisão social do trabalho que põe em

marcha um processo de geração de novos recursos e novas combinações. A mercantilização, em seu movimento expansivo, invade o mundo, impondo o cálculo e a moeda. Em seu esquema teórico, Furtado procura resgatar em Friedrich List [1841] o conceito de sistema de forças produtivas, pois "as atividades produtivas devem ser vistas como um todo articulado".

As hierarquias, assimetrias e assincronias se impõem. A altíssima concentração material, cultural e geográfica de poder se afirma. O primeiro núcleo industrial demonstra sua impulsão a "unificar a civilização material em todo o mundo", mas concentra seus impulsos dinâmicos e seu poder em porção territorial bastante restrita, basicamente nos limites e nas adjacências das ilhas britânicas. Em um segundo momento, a concorrência interestatal, "entre os subsistemas nacionais aumentaria consideravelmente a capacidade expansiva do centro em direção a outras áreas". O deslocamento para o território da América do Norte, por exemplo, é destacado. Finalmente, em um terceiro momento, no bojo do processo de expansão dos circuitos mercantis, estabelece-se uma divisão internacional do trabalho. O mundo se torna marcado pela especialização, rigidamente hierarquizado.

Penso que Furtado nos dá a chave analítica fundamental. Olhar desta forma simples e esquemática é decisivo (neste plano analítico, neste nível de abstração) para se entender os traços mais gerais da história do capitalismo, marcada pelo enquadramento, hierarquia e hegemonia de poucos e restritos espaços nacionais de decisão, frente ao resto.

É neste contexto estrutural que nosso autor enquadra e posiciona a situação histórica periférica. As porções do território mundial dependentes, que têm "suas estruturas econômica e sociais moldadas do exterior, mediante a especialização do sistema produtivo e a introdução de novos padrões de consumo, viriam a constituir a periferia do sistema" (1989: 20). Estabelecido um sistema centro-periferias, ele questiona a natureza das articulações de cada uma das diversas regiões periféricas vis-à-vis o centro cíclico principal e hegemônico do sistema.

Esquematiza o caráter desses nexos centro-periferias, com várias gradações, que vão da apropriação total a variadas apropriações parciais. A cada grau, corresponde níveis de mobilização social. 1) Assim, por exemplo, ao caso primeiro e extremo de apropriação totalmente em benefício do centro, "corresponde o máximo de imobilismo social"; 2) em uma segunda situação, uma parte já é retida na periferia, de modo que

"beneficiários locais do excedente operam dentro de um espaço residual". Esta situação revela a baixa mobilização social e a força de uma elite local identificada com a metrópole, aculturada e pouco identificada com o território periférico; 3) Num terceiro momento, estas elites já demarcam algum espaço ou nichos de valorização, porém não com o sentido transformativo ou revolucionário de suas congêneres do centro. "As burguesias que lutam pelo controle do sistema de dominação social na periferia não se transformam em instrumento de reconstrução das estruturas sociais, à diferença do que se produziu nas regiões cêntricas em que teve lugar a revolução burguesa. Explica-se, assim, que as maiores diferenças entre o centro e a periferia tendem a ser de natureza social"; 4) Outra opção seria concentrar no Estado o comando estratégico sobre a destinação de parcela do excedente social. Furtado lembra que "a história da periferia apresenta toda uma gama de situações, combinações das quatro formas típicas de apropriação do excedente" (FURTADO, 1989: 21).

Finalmente, neste esquema teórico são apresentadas as vias tentativas (em parte ou no todo fracassadas historicamente) de superação do subdesenvolvimento: 1) estabelecendo um modo de organização coletiva do sistema econômico, que apresentou problemas estruturais: de distanciamento entre os centros de decisão e a população; de engendrar um sistema de incitações às forças e atividades produtivas; 2) priorizando a canalização do excedente para a provisão das necessidades básicas da comunidade e o combate à pobreza, reduzindo sua heterogeneidade social, que revelou dificuldades para reconverter o sistema produtivo a padrões de consumo que não fossem os conspícuos da elite modernizante; 3) tendo uma postura ousada nas relações mercantis internacionais, buscando autonomia externa, que encontrou obstáculos diversos, desde aqueles inovacionais até os comerciais. Esta terceira opção, como de resto todas as outras tentativas de romper com o subdesenvolvimento, encontra enormes constrangimentos políticos, de "identificação das bases sociais de uma estrutura de poder aptas a levá-las à prática".

Certamente Furtado foi o autor no mundo que mais deu contribuições para o entendimento da natureza da condição de subdesenvolvimento (e a precariedade de seus Centros de Decisão) e dos desafios de sua superação.

Os impasses e constrangimentos estruturais na tarefa de armar vias históricas possíveis e alternativas de se reter e comandar excedente social e colocar em ação as potencialidades de um sistema de forças produtivas,

constituindo um "sistema econômico nacional", que promova acumulação reprodutiva e homogeneização, de forma simultânea, no tempo e no espaço são hercúleas. Como integrar produtiva e socialmente uma nação, evitando os riscos de fragmentá-la?; Como enfrentar a falta de "homogeneidade social" e os percalços da modernização dos modos de vida miméticos?; Como desatar as energias da criatividade contida e valorizar a riqueza cultural de uma civilização nacional com alta diversidade? Como afirmar a necessidade da presença constitutiva do Estado e do Planejamento para estruturar estratégias concretas de desenvolvimento em ambiente em que nos deparamos com frequentes ciclos conservadores e suas rodadas de neoliberalização?.

A obra de Furtado provê elementos teóricos fundamentais para pensar esses e outros desafios no enfrentamento das forças do atraso.

Seu sistema teórico-analítico é adequado ao estudo da dinâmica das estruturas (por exemplo, as derivadas, de forma mediada, da lógica da acumulação de capital e do funcionamento de parâmetros não-econômicos) e dos agentes e sujeitos (entranhados em interesses e conflitos de facções de classe), que em contextos históricos e territoriais concretos tomam decisões e sofrem reações a essas decisões.

Em sua crítica às posições teóricas do mainstream, Celso Furtado indica que falta a elas apreender a Estrutura (entendida como "proporções e relações que caracterizam um conjunto econômico localizado no tempo e no espaço") para se elaborar teoricamente acerca do processo de desenvolvimento que seria "o estudo (no tempo) das modificações das matrizes estruturais desses modelos que acompanham a intensificação da divisão social do trabalho, vale dizer: o aumento da produtividade do trabalho no plano macroeconômico e a diversificação da demanda no plano social – é a matéria central da teoria do desenvolvimento" (FURTADO, 1967: 71). É neste sentido que se impõe a investigação das decisões intertemporal dos agentes, da estratificação social, do poder diferencial dos sujeitos, e seus mecanismos de reprodução.

Ressalta justamente que a abordagem histórico-estrutural dos pensadores sociais críticos latino-americanos teve como objetivo principal pôr em evidência a importância dos 'parâmetros não-econômicos' dos modelos macroeconômicos. O comportamento das variáveis econômicas é também dependente desses parâmetros. Essa observação é particularmente pertinente com respeito a sistemas econômicos heterogêneos, social e tecnologicamente, como é o caso das economias subdesenvolvidas.

Com efeito, “sem um conhecimento adequado da estrutura agrária não seria possível entender a rigidez da oferta de alimento em certas economias; sem uma análise do sistema de decisões (cujo controle pode estar nas mãos de grupos estrangeiros) não seria fácil entender a orientação das inovações técnicas e sem a identificação do dualismo estrutural não seria fácil explicar a tendência à concentração da renda. Como esses fatores ‘não-econômicos’ – regime de propriedade da terra, controle das empresas por grupos estrangeiros, existência de uma parte da população ‘fora’ da economia de mercado – integram a matriz estrutural do modelo com que trabalha o economista, aqueles que deram ênfase especial ao estudo de tais parâmetros foram chamados de ‘estruturalistas’ ” (FURTADO, 1967: 7).

Outra contribuição revolucionária de Furtado é sua discussão sobre as interações entre Decisões e Estruturas e sua distinção entre microeconomia (teoria das decisões dos agentes cruciais) e macroeconomia (articulação complexa e estrutural das decisões e reações às decisões dos agentes, com forte conteúdo coletivo e natureza política).

Há decisões de diferentes naturezas: “decisões há que visam exatamente a limitar o poder de iniciativa de certos agentes; ou a canalizar esse poder em função de objetivos de ordem mais geral (...) É a partir da identificação dos centros de onde emanam essas decisões destinadas a compatibilizar as iniciativas da multiplicidade de agentes, que exercem poder em graus distintos, que se define o perfil de um sistema econômico. A necessidade de lograr um certo grau de coerência entre as atuações desses centros coordenadores explica a presença de um centro hegemônico” (FURTADO, 1978: 18).

A interpretação furtadiana, contrária à visão das teorias do crescimento equilibrado (que defendiam uma coordenação abrangente de decisões empreendidas simultânea e complementarmente, e com sincronia em vários domínios), discutirá, seguindo Hirschman (1958), a geração dinâmica de diacronias, posto que o processo de desenvolvimento se apresenta enquanto uma cadeia de desequilíbrios. Há, segundo os estruturalistas, um conjunto de elementos em funcionamento prenhe de contradições, desbalanceamentos, desproporcionalidades instabilizadoras, que acabam induzindo desdobramentos na intersetorialidade dinâmica do sistema econômico. Tais dinamismos têm seu comando nas macrodecisões de alguns agentes decisivos, isto é, “as cadeias de reações provocadas por decisões autônomas [de atores poderosos], será

possível identificar fatores que aumentam ou reduzem sua capacidade de reação"[1].

Segundo seu esquema teórico (FURTADO, 1967), Decisão pode ser concebida sob dois prismas: 1) como um elemento em uma cadeia (resposta a uma situação dada); 2) como um centro de irradiação, capaz de influenciar o comportamento de outros agentes (capaz de transformar determinada situação social). Furtado diz que as primeiras, de natureza econômica, são provocadas pelos mecanismos de mercado. Mas é a segunda modalidade de decisão que importa, quando se pensa em desenvolvimento, posto que são tomadas por agentes que "creem em condições de poder modificar o curso dos acontecimentos prefigurados pelo mercado".

Importa entender a propagação das decisões econômicas, distinguindo entre aquelas que apresentam ponderável grau de autonomia, daquelas induzidas. Furtado fala de três decisões autônomas principais: 1) as que dizem respeito ao plano de utilização da renda; 2) as ligadas ao processo de transformação material ao longo dos elos das cadeias de produção; 3) as que criam riqueza renovada (capacidade produtiva nova). Estas últimas, em sua relação dinâmica com as demais, "constitui a matéria do desenvolvimento" (Furtado, 1967: 87).

Após sintetizar as contribuições de Myrdal, Hirschman e Perroux, ele afirma que "o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Estas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no tempo das decisões, mas ao mesmo tempo são por elas determinados" (FURTADO, 1967: 92).

Como "toda decisão envolve uma forma de exercício de uma forma de poder", seria preciso "ver os processos econômicos como cadeia de decisões e estas como estruturas de poder (...) Não existe organização sem coordenação e controle, e para que se efetivem a coordenação e o controle é indispensável que existam centros diretores capazes de definir objetivos (...) todo centro de decisão tende a aprofundar o seu horizonte

---

1 Um importante exemplo nos dá Hirschman que discute as situações no subdesenvolvimento da "falta de capacidade para tomar decisões de inversão, mesmo quando existem oportunidades e recursos", assim seria importante "uma estratégia de desenvolvimento desequilibrada para forçar decisões que, de outro modo, não seriam tomadas" Sunkel e Paz (1971: 38).

temporal, isto é a planejar sua ação (...) neste contexto da economia vista como uma organização, a ideia de planejamento como técnica destinada a elevar a eficiência dos centros de decisão surge naturalmente". Neste contexto, "importa identificar a natureza do sistema de dominação: seu relacionamento com a estratificação social, seus meios de legitimação, sua organização no espaço, seus meios de reprodução etc." (FURTADO, 1980: 33).

Dentre um vasto conjunto de decisões algumas prevalecem, são macroestratégicas. Essas macrodecisões têm em seu centro o papel dos agentes e unidades dominantes (naquele sentido que lhe ensinou seu professor François Perroux[2]). Tais agentes são, sobretudo, as empresas oligopólicas transnacionais e o Estado, ambos com força desestabilizadora das cadeias de decisão, pois sua ação se fundam em previsões globais, detêm poder e informações que permitem "uma avaliação antecipada do resultado final da cadeia de reações".

Assim, é preciso formular macrodecisões[3] e empreender ação pública. "Somente o planejamento permite introduzir a dimensão 'espaço' no cálculo econômico" Furtado (1999: 56), pois as empresas orientam-se exclusivamente pela ótica privada do retorno de suas inversões de capital, com tendências de ampliação das desigualdades sociais e espaciais no território e somente a ação planificada poderia se contrapor a esta lógica concentracionista.

Qualquer estratégia de desenvolvimento requer uma "ação diretora do Estado sobre o conjunto do sistema econômico". Furtado diz que "com a análise macroeconômica keynesiana emergiu uma teoria da coordenação das decisões econômicas que valorizaria consideravelmente os centros de decisão a nível nacional" Furtado (1980: 30). Entretanto, poderíamos acrescentar que com a passagem desta macroeconomia do emprego e da renda, inspirada em Keynes, para a atual macroeconomia da riqueza patrimonial e financeira valoriza-se cada vez mais as decisões que pouco buscam transtornar as trajetórias prefiguradas pelo mercado

---

2 Perroux (1964) analisa importantes elementos do efeito de dominação da unidade empresarial (força contratual e poder de negociação; dimensões e natureza da atividade), afirmando que fatos de dominação, de prestígio, de autoridade, de influência são geralmente negligenciados pela literatura tradicional.

3 Revela-se o papel do Estado, pois "quando um agente está capacitado para prever e identificar ex ante as incompatibilidades entre planos concorrentes, e emprega formas de coação, pública ou privada, para tornar compatíveis ou concordantes os referidos planos, configura-se o caso de uma macrodecisão" (Furtado, 1967: 91).

desregulado.

É imperativo analisar as assimetrias e irreversibilidades na influência de algumas decisões sobre outras. Sobretudo de alguns agentes e a transmissão dos impulsos iniciais de suas decisões (e as reações provocadas) ao longo da cadeia. Este ponto é crucial, pois a visão do mainstream parece acreditar que a situação consensual ex-ante de atores equipotentes será alcançada facilmente.

As reações em cadeia, dependentes do nível de desenvolvimento das forças produtivas e da complexidade e grau de diversificação da estrutura produtiva, possuem poder de encadeamento diverso. As macrodecisões em um contexto ou ambiente macroeconômico são resultante da interação de uma pluralidade de decisões cruciais. São, neste sentido, politizadas por natureza, neste sentido.

Há complexas hierarquias de comando e potência reprodutiva. É preciso por em movimento e fazer operar estímulos e elementos indutores capazes de mobilizar recursos latentes, fatores em reserva, fomentando decisões que liberem potenciais até então não acionados e promovam novas combinações, contagiantes de outras decisões de transformação.

Neste sentido, nas palavras de Furtado, o "comportamento diacrônico das comunidades humanas (que chamo de História) comporta um elemento de intencionalidade que se traduz pelo exercício de opções". Assim, o Estado legitimado politicamente em torno de vontades e formulando estratégias consistentes, seria o espaço para o exercício de ações no sentido do ampliação do leque de possibilidades, que seria o processo de desenvolvimento.

O conceito furtadiano de desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento proposto por Celso Furtado se baseia no estudo da natureza do processo de exercitar opções alternativas frente a uma temporalidade construída mais larga (não-imediatista). Desenvolvimento é e envolve escolhas com autonomia. Capacidade de eleger trajetórias que são construídas e que se apresentam abertas, sujeitas a decisões estratégicas, em ambiente de incerteza e de diferenciação de poder de agentes constituídos ou a constituir. Portanto é um processo inerentemente conflitivo, relacional, contestável e tenso. Ele partiu de uma perspectiva que desenvolvimento necessariamente envolve tempo e espaço nas decisões de como alocar (intertemporalmente, interespacialmente, intersetorialmente etc.) ativos, recursos, capacitações,

produtivamente ou não, ou seja, envolve a questão da destinação do excedente social.

Da discussão da retenção/utilização ou esterilização do excedente brotariam as indagações sobre o poder de comando, abrindo espaço ao Cálculo intertemporal. Atos antecipatórios/"planejados", com preocupação com um horizonte temporal para além do momentâneo, gerando possíveis vias, trajetórias, estilos e modos de desenvolvimento, vão estruturando e se alimentando das Opções e Alternativas que se vai construindo ou explorando, possibilitando respostas diversas e concretas a problemas concretos.

Assim, a discussão teórica de Furtado começa por procurar entender e formular corretamente a questão da destinação do excedente social[4]. Se pergunta quais são as razões porque algumas sociedades nacionais esterilizam ou desperdiçam o esforço coletivo, excedente, outras tem ele drenado para órbitas improdutivas, enquanto outras experiências logram alta retenção, multiplicação e reprodutividade do mesmo, dando-lhe direção estratégica.

Dessa forma, o conceito de desenvolvimento estaria in nuce contido no de excedente social. Que formas são erigidas, através das quais determinada sociedade extrapola as necessidades momentâneas (engendrando um horizonte temporal), dando uso não conjuntural aos seus feitos coletivos, gerando propósitos não-instantâneos e diretos, podendo eleger opções?

Neste contexto o processo de desenvolvimento deve ser interpretado por suas estruturas, sujeitos e agentes cruciais tomando decisões e provocando reações a decisões. Tudo isso em um contexto histórico em aberto, contingente, à espera de forças sociais que lhe deem conteúdo e sentido e logrem construir trajetórias específicas e autônomas, assentadas em sua específica riqueza cultura e vias plurais alternativas. Ou seja, o processo de desenvolvimento exige a assunção da conflitualidade, a análise da correlação e da dinâmica de ação das facções das classes sociais e a identificação de sujeitos sociopolíticos portadores de decisões transformadoras.

Seria fundamental então atentar para a natureza do cálculo, da decisão e do comando societal sobre certo excedente disponível que uma determinada sociedade promove criativamente. Analiticamente seria

---

4 A leitura crítica, obrigatória naquele momento, que inspirou tanto Celso Furtado quanto Florestan Fernandes, era o trabalho de Paul Baran (1960) nas discussões sobre excedente social.

importante questionar quais as mediações teóricas e históricas se deveriam construir acerca das decisões estratégicas, o comportamento e a mentalidade classial, isto é, como se estruturam os poderes e as hierarquias que determinam as decisões cruciais sobre como manter ou redistribuir os aumentos de produtividade, da inventividade e dos frutos do trabalho social.

Impõe-se, neste contexto, a discussão da necessidade de análise da natureza das unidades dominantes, nas esferas pública e privada. De averiguar o carácter do Estado, enquanto condensação da conflitualidade dessa sociedade e a racionalidade/mentalidade da classe empresarial. Ou seja, realizar o devido dimensionamento dos poderes público e privados.

Para procurar responder tais questões estruturais seria importante investigar o que Furtado denomina de parâmetros não-econômicos em seus contextos institucionais e históricos. Ele fixou definitivamente sua mensagem convicta de que "não existe o estritamente econômico": "Não existe uma realidade social cujo estudo seja da competência da economia. A matéria de estudo desta é certa classe de problemas sociais". Assim, era preciso olhar a história, buscando apreender a diacronia dos processos concretos, nem todos passíveis de serem explicados por meros fatores econômicos. Tinha uma perspectiva analítica de que construir as determinações adequadas (e hierarquizá-las) é o grande desafio das pesquisas na área social, exigentes da construção das requeridas mediações teóricas e históricas. Ou seja, a concretude e a historicidade intrínseca dos processos sociais não poderiam ser negligenciadas, ao se buscar interpretar a recorrência e a reiteração dos processos de desenvolvimento desigual e combinado e as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais, culturais, espaciais etc.) especificamente nacionais, que devem ser convenientemente mediadas e apropriadamente determinadas.

Seria preciso assumir o caráter contingente da história em aberto, pois "mais do que transformação, o desenvolvimento é invenção. As condições requeridas para que este elemento se manifeste com vigor, dão-se historicamente" (FURTADO, 1994: 37).

Neste contexto, fugindo da noção "vulgar" de que desenvolvimento trás consigo inerente sentido de calma, tranquilidade e equilíbrio, é preciso deixar claro que o desenvolvimento significa, por sua própria natureza, um estado de tensão. Significa se predispor o tempo todo, embaraçar, estorvar, transtornar e obstaculizar as forças do atraso estrutural.

Desenvolvimento é a anti-serenidade, a anti-concórdia prévia. É a não "paz de espírito".

Assim, se o desenvolvimento é invenção, ele é também tensão. É preciso acumular potências sociopolíticas aptas a distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as arenas políticas e esferas de poder uma pressão tão potente quanto o é a pressão das forças que perenizam o atraso e obscurantismo.

Segundo ele, a luta por mais ampla democracia e por maior participação popular nos centros de decisão deve ser uma constante. Uma vez consolidadas, as ações estratégicas pelo desenvolvimento deveriam fundar solidamente estruturas e mecanismos sociais robustos e blindados, capazes de gerar antídotos ao desmantelamento das experiências democráticas. Ou seja, o desafio maior é construir "estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração de poder" (FURTADO, 1995: 9).

Natureza específica do processo de subdesenvolvimento

O subdesenvolvimento é a prova cabal da não-unificação e da não-convergência do sistema rumo a uma "monocultura" ou modelo "ótimo" ou superior[5] de capitalismo, como quer o mainstream. Antes, o é, da pluralidade e da polarização de trajetórias variegadas e vias distintivas no interior dos modos capitalistas de organização social.

Conforme nos ensinou o estruturalismo latino-americano da CEPAL, o subdesenvolvimento não é um estágio rumo a uma situação superior. É, sobretudo, uma malformação estrutural com grande capacidade de persistência, cumulatividade e reprodução. É uma situação de atraso ("quase") irreversível[6], no sentido que recorrentemente reforça suas estruturas tradicionais de dominação. Subdesenvolvimento é face e não fase do processo de desenvolvimento. Não é uma etapa no percurso pré-definido de um caminho uniforme de um país "em desenvolvimento".

5 Vide a importante literatura contemporânea sobre variedades e variegações de capitalismos (Brandão e Souza, 2019), que pode apresentar potencialidades analíticas importantes se posta em diálogo com a obra de Furtado.

6 Importa insistir que Furtado (1995), ao estilizar as três experiências de tentativa histórica de superação do subdesenvolvimento, lembradas acima, tenta demonstrar que todas aquelas vias de enfrentamenteo encontraram sérias dificuldades ou fracassaram no todo ou em parte.

É uma face do processo global, mundial de expansão do capitalismo. É uma conformação, ou deformação constituinte e singular. Não há um retardo, no sentido de mero atraso, bastando acelerar o passo e se ajustar (como se fosse um corredor retardatário em disputa, em pé de igualdade, com os "campeões") em uma trajetória com regras pré-estabelecidas por aqueles que trilharam o caminho "correto". Não é possível "recuperar o tempo perdido". Há um retardo, no sentido constitutivo-genético, do ser com deformidades estruturais.

Assim, o processo de subdesenvolvimento apresenta pelo menos três características que não podem ser esquecidas: 1) tem marcante persistência (não passa - naturalmente - com o tempo); 2) possui alta cumulatividade (tende a se agravar com o tempo); 3) exibe alta irreversibilidade, se não for contraposto por forças de enfrentamento/intervenção poderosas, não será superado.

Interessante que as teorias conservadoras coloquem a ênfase no espraiamento e difusão dos processos modernizadores, utilizando muitas vezes a metáfora das "ondas". Mas, ao contrário, na realidade, o processo de desenvolvimento não transborda, não espraia, não entorna, não derrama, em um certo sentido, "não se difunde". Ele precisa ser arrancado, tensionado, tirado à força, destruindo privilégios e constituindo novas estruturas de poder.

Furtado procurou realizar, a seu modo, o resgate da problemática da Reprodução das Classes Sociais para se entender a natureza do (sub)desenvolvimento, procurando demonstrar que esta é um problemática atinente à existência, conteúdo e natureza dos Centros de Decisão.

Há a necessidade de construção de elementos teóricos - resgatando a História e as especificidades nacionais em situação de subdesenvolvimento - para entender a dinâmica dos centros de decisão e acumulação de forças políticas para organizar estratégias e respostas políticas com determinação e criatividade, a fim de não seguir "modelos ideais traçados por outros".

Assim, importaria analisar o contexto em que se constituíram e reproduziram (inconclusa e travadamente) as classes sociais em um ambiente de atraso estrutural e subdesenvolvimento e como o poder conservador se perpetua. Cristalizam-se formas de reprodução de certos tipos e lógicas de dominação interna, com desigualdades estruturadas, sistemáticas e reprodutíveis que precisam ser rivalizadas, buscando distorcer a correlação de forças políticas postas no bloco no poder retrógrado. Ou

seja, lidar com o subdesenvolvimento envolveria necessariamente o desmonte da reprodução permanente das estruturas enrijecidas e do sistema de privilégios historicamente cristalizado.

Furtado demonstrou como o subdesenvolvimento é uma estrutura com grande capacidade de persistência e reprodução de estruturas tradicionais e anacrônicas de dominação. Mesmo com aumento do nível médio de vida da população, muitas vezes não se conduz a um processo homogeneização social. Há a contínua reafirmação da dependência, posta a pretensão das elites de imitação da cultura material do capitalismo avançado em um contexto de privação, desfiliação e desabilitação das massas populares.

Nas condições de subdesenvolvimento torna-se necessário acicatar atitudes e iniciativas que rompam com as estruturas anacrônicas e decisões acomodatícias, centradas na manutenção patrimonial do estoque de riqueza velha (líquida e bens de raiz). Nesse contexto, o frágil centro de comando não tem correlação de forças apta a tomar decisões legitimadas que rompam com os interesses heterogêneos e, ao mesmo tempo, é carente de capacidade de mobilização das massas de capitais dispersivas e fragmentárias que pudessem ser aglutinadas, alavancadas para constituir núcleo decisório mais soberanos e autônomos. Tal hegemonia política não possibilita nitidez para o Estado priorizar e catalisar inversões que promovam rupturas na situação de subdesenvolvimento. A intenção do agir estratégico envolveria, necessariamente, dimensionar a correlação de forças políticas para avançar na acumulação reprodutiva e na homogeneização social. Por isso, para Celso Furtado "a reflexão sobre o desenvolvimento, ao conduzir a uma progressiva aproximação da teoria da acumulação, com a teoria da estratificação social e com a teoria do poder, constituiu-se em ponto de convergência das distintas ciências sociais" (Furtado, 1980: 26).

Seria importante constituir e fortalecer forças sociais e políticas insurgentes com o processo de perenização do subdesenvolvimento, buscando conter a exacerbação de "tendências atávicas de nossa sociedade ao elitismo e à opressão social, pois formas mais sutis e insidiosas de dependência, infiltradas nos circuitos financeiros e tecnológicos, vieram substituir a tutela antes exercida pelos mercados externos na regulação de nossa atividades produtivas" (FURTADO, 1985: 11). Dever-se-ia também procurar frear o ímpeto dos "sistemas de símbolo importados que com frequência ressecam nossas raízes culturais" que buscam a

"uniformização dos padrões de comportamento, base da criação de grandes mercados" (FURTADO, 1985: 15).

Intérpretes fundamentais do Brasil, como Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado, em diversas passagens de suas imprescindíveis obras, demonstraram o caráter retrógrado de nossas elites, surgidas do processo predador e primitivo que gerou e manteve o capitalismo brasileiro e que não têm nem apreço por nenhum tipo de transformação social, política ou econômica, nem pela democracia.

Há uma unidade dos donos do poder *vis-à-vis* o heterogêneo e desabilitado conjunto das classes subordinadas no Brasil, tendo por base o travamento do acesso a elementos habilitadores de cidadania, à propriedade e aos direitos. Consolidou-se uma supremacia rentista-mercantil-oligárquica imediatista, centrada no controle da terra, do poder e do dinheiro, na condução do poder de repressão, de expropriação, que soldou um modo de reprodução de certo tipo de dominação interna, com desigualdades estruturadas, sistemáticas e auto-reprodutíveis de poder.

Como Furtado afirmou "em subsistemas dependentes, renunciar a ter objetivos próprios" (1980) é a ruína e o fracasso dos esforços que almejaram construir a nação enquanto uma legítima civilização brasileira.

Em suma, torna-se necessário apreender o processo de desenvolvimento capitalista, suas estruturas e sobre o papel de sujeitos e agentes cruciais tomando decisões e provocando reações a decisões, em um contexto histórico em aberto, contingente, à espera de forças sociais que lhe dê conteúdo e sentido e logrem construir trajetórias mais autônomas, assentadas em sua específica riqueza cultura, e vias plurais alternativas de desenvolvimento. Como "toda decisão envolve uma forma de exercício de uma forma de poder", seria preciso "ver os processos econômicos como cadeia de decisões e estas como estruturas de poder (...) Não existe organização sem coordenação e controle, e para que se efetivem a coordenação e o controle é indispensável que existam centros diretores capazes de definir objetivos (...) todo centro de decisão tende a aprofundar o seu horizonte temporal, isto é a planejar sua ação (...) neste contexto da economia vista como uma organização, a ideia de planejamento como técnica destinada a elevar a eficiência dos centros de decisão surge naturalmente". Neste contexto, "importa identificar a natureza do sistema de dominação: seu relacionamento com a estratificação social, seus meios de legitimação, sua organização no espaço, seus meios de reprodução etc." (FURTADO, 1980: 33).

Considerações Finais

Celso Furtado, no seu centenário, nos deixa uma mensagem consistente de necessidade contínua de construção de cidadania, dignidade, segurança e proteção, com radicalidade democrática, e redistribuição de renda, riqueza, poder e acesso ao Estado, e de desconstrução das forças políticas retrógradas.

Sua obra associa o esforço pelo desenvolvimento recorrentemente aos processos de iniciativa, criatividade, melhorias nos "sistema de incitações", inventividade e enriquecimento do universo de valores capaz de incrementar a capacidade de ação, superando a passividade e o imobilismo das decisões.

A herança intelectual furtadiana é de que há a necessidade de construção de elementos teóricos - resgatando a História e as especificidades nacionais em situação de subdesenvolvimento – e de centros de decisão e respostas políticas próprias, com vigor e criatividade. Não seguindo "modelos ideais traçados por outros". Assim, importa analisar o contexto em que se constituíram e reproduziram as variadas frações de classes sociais em um ambiente de atraso estrutural e subdesenvolvimento. Importa investigar como se processa a reprodução de certo tipo de dominação interna, com hegemonia estruturadas e sistemática de poder e elas precisam ser permanentemente estudadas e contestadas.

Celso Furtado propõe um esforço intelectual e político de transformação social que, enraizado em nossas especificidades históricas, seja capaz de lograr a constituição de formas sociais mais acionadoras de nossa criatividade e diversidade cultural, "fazendo aflorar nossas energias contidas", para desmontar vigorosamente nossas desigualdades e mazelas multidimensionais.

O legado de seu plano de estudos e reflexões nos deixa também uma agenda política de ação: "o ponto de partida do processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões. Sem isso, o desenvolvimento não se alimentará de autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação".

Vivemos momento desolador de reorganização das forças conservadoras no Brasil e no mundo. Celso Furtado sempre lembrava que as trajetórias históricas se encontram em aberto, pois, nas palavras dele "nenhuma derrota é definitiva"...

Referências

BRANDÃO, Carlos (2013). Prefácio In: FURTADO, Celso (2013). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo, Penguin/Companhia das Letras.

BRANDÃO, Carlos y SOUZA, Marcos B. (2018). Variaciones del capitalismo dependiente y subdesarrollado brasileño In: FERNÁNDEZ, Victor y EBENAU, Matthias (orgs.). *Variedades de capitalismo entre centro y periferia: miradas críticas desde América Latina*. Buenos Aires: Miño y Davila.

BRANDÃO, Carlos and SIQUEIRA, Hipólita (2020). *Interpretations of the underdevelopment in Brazil*. In: Oxford Research Encyclopedia of Latin American History. Oxford University Press.

FURTADO, Celso (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

FURTADO, Celso (1967). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

FURTADO, Celso (1968). *Brasil: da República oligárquica ao Estado militar*. In: FURTADO, Celso (1968). Tempos modernos. São Paulo, Paz e Terra.

FURTADO, Celso (1969). *Esferas de influência e desenvolvimento: o caso da América Latina*. Separata da Revista Análise Social nº 25 e 26, Lisboa, pp. 50-66.

FURTADO, Celso (1970). *Perfil da procura e perfil do investimento*. Separata da Revista Análise Social nº 27 e 28, Lisboa, pp. 163-187.

FURTADO, Celso (1974). *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Paz e Terra.

FURTADO, Celso (1975). *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

FURTADO, Celso (1976). *Prefácio a nova economia política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, Celso (1978). *Criatividade e dependência na civilização ocidental*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

FURTADO, Celso (1980). *Pequena introdução ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Editora Nacional.

FURTADO, Celso (1989). *A fantasia desfeita*. São Paulo, Paz e Terra.

FURTADO, Celso (1989). *Entre conformismo e reformismo*. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 9 (4), out./dez. .

FURTADO, Celso (1992) *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, Celso (1992b). *O subdesenvolvimento revisitado*. Economia e Sociedade, Campinas (1): 5-19, agosto.

FURTADO, Celso (1994). *A superação do subdesenvolvimento*. Economia e Sociedade, Campinas, (3): 37-42, dezembro.

FURTADO, Celso (1998). *O capitalismo global*. São Paulo, Paz e Terra.

FURTADO, Celso (1999). *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.

FURTADO, Celso (2000). *Reflexões sobre a crise brasileira*. Revista de Economia Política, 20 (4): 23-7, out./dez.

FURTADO, Celso (2002). *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo, Paz e Terra.

FURTADO, Celso (2013). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo, Penguin/Companhia das Letras.

HIRSCHMAN, Albert O. [1958]. *Estratégia do desenvolvimento*

econômico. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

LIST, Friedrich [1841]. *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

MANNHAIM, Karl (1940). *Man and society in an age of reconstruction: studies in modern social structure*. Londres, Harcourt, Brace & World.

MYRDAL, Gunnar (1957). *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, Saga.

PERROUX, François (1964). *A economia do século XX*. Lisboa, Herder, 1966.

ROSTOW, Walt W. [1959]. *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista*. Rio de Janeiro, Zahar, 1961.

Capítulo X

Subdesenvolvimento: Fênix ou extinção[1]

Francisco de Oliveira[2]

Uma elaboração original

Apesar de todos os possíveis predecessores que possam ser apontados como inspiradores da teorização cepalina do subdesenvolvimento, de que Celso Furtado é um dos fautores, há poucas dúvidas de que o conceito do subdesenvolvimento como uma formação singular do capitalismo – e não como um elo na cadeia do seqüenciamento que vai do não-desenvolvido ao desenvolvido – é uma criação cuja densidade e cujo poder heurístico explicativo da especificidade da periferia latinoamericana só foram plenamente alcançados com os trabalhos da Cepal e sua mais abrangente e aprofundada elaboração pelo nosso homenageado. Além das influências teóricas localizadas a partir da bibliografia de que se serviu, Furtado reconheceu, explicitamente, no seu conhecido quarteto memorialístico os autores que mais o influenciaram. Haveria que acrescentar, talvez, os nomes de Hans Singer, de Paul Rosenstein-Rodan e de W. Arthur Lewis; os dois primeiros, em seus estudos para a Comissão Econômica das

1 *In Memoriam*. Publicado, originalmente, como capítulo no livro Celso Furtado e Brasil, organizado pela economista Maria da Conceição Tavares e editado pela Editora da Fundação Perseu Abramo (2000). Atualmente o texto integral da obra encontra-se se disponível na internet, em várias plataformas públicas, em acesso livre.

2 Francisco Oliveira (1933 – 2019), sociólogo nascido em Pernambuco, pertenceu aos quadros técnicos do Banco do Nordeste (1956-57) e da Sudene (1959-64), onde trabalhou com Celso Furtado. Foi professor da USP e integrante da equipe de pesquisadores do CEBRAP. É considerado um dos grandes sociólogos brasileiros, com vasta obra publicada. Sobre Furtado publicou, dentre outros textos, *A Navegação Venturosa: ensaios sobre Celso Furtado* (2003) e organizou *Celso Furtado – Economia* (1983), para a Coleção Grandes Cientistas Sociais, da Editora Ática, sob a coordenação de Florestan Fernandes.

Nações Unidas para a Europa – que logo se extinguiu com a reconstrução –, pela primeira vez utilizaram o termo "subdesenvolvido" referindo-se à Espanha, a Portugal e à Grécia, e o terceiro em seu clássico trabalho sobre a formação dual da economia em países com oferta elástica de mão-de-obra. Na acepção de Singer e Rosenstein-Rodan, o subdesenvolvimento seria uma etapa do desenvolvimento, o que a Cepal rejeitará.

A economia clássica não formulou, propriamente, uma teoria do desenvolvimento capitalista, embora suas matrizes possam ser reconhecidas no interior dos clássicos. Marx dispõe de uma teoria do desenvolvimento, mas a influência da obra marxiana no pensamento sobre as origens das desigualdades de ritmo e de aceleração que marca a história do capitalismo não chegou a ser importante, depois da derrota da social-democracia nos anos 30. A hegemonia da III Internacional produziu a conhecida "teoria" das etapas, sustentada por Stalin, com o que a capacidade interpretativa do marxismo sumiu pelo ralo. Trotski, mais insistentemente, e Lenin, de forma menos acentuada, colocaram o acento no desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo como sistema, mas a elaboração marxista posterior esqueceu-se dessa originalidade e esteve sempre subordinada, na teoria e na prática do movimento comunista internacional, ao etapismo de Stalin. Lenin mesmo produziu o *Desenvolvimento do capitalismo na Rússia*, obra esquecida que, a rigor, pode ser considerada a inauguradora dos estudos concretos em torno de uma formação capitalista periférica, que influiu nas estratégias políticas bolcheviques a partir das especificidades do capitalismo russo. De todo modo, essa obra não inspirou nada muito eficaz, teórica e praticamente, no campo marxista, que seguiu abraçando, para propósitos políticos, o etapismo stalinista.

A economia neoclássica-marginalista, hegemônica desde o final do século XIX, tampouco elaborou qualquer teoria do desenvolvimento, façanha praticamente impossível com o absoluto reinado de teorias do equilíbrio. No máximo, difundiu amplamente a teoria ricardiana do comércio internacional para explicar as diferenças entre países, com o que, na verdade, obscureceu o caráter subordinado das desigualdades para transformá-las em atributos dos próprios países "atrasados".

Todo o pensamento em torno da questão nacional e regional de países "atrasados" mudou a partir dos trabalhos da Cepal. A concepção ricardiana das vantagens comparativas, que sustentava a tese do desenvolvimento equilibrado, foi contestada com a discussão do que chamei

em “A navegação venturosa” de “desvantagens reiterativas”. A trajetória dos termos de intercâmbio entre países industrializados e produtores de matérias-primas e bens primários demonstrou, à saciedade, a falsidade do teorema ricardiano. A Cepal abriu as portas para uma rica produção teórica, que se pode tomar verdadeiramente como um paradigma, nos termos de Kuhn, ou como um vastíssimo programa de pesquisas, tal como Imre Lakatos propôs. Mais além: a teorização da Cepal, e de Celso Furtado, transformou-se em ideologia no sentido gramsciano, já que passou a orientar a agenda de discussão e as pautas dos programas econômicos dos países da periferia capitalista, particularmente os da América Latina e, mais tardiamente, na África, pelas contribuições adicionadas por Samir Amin e Arghiri Emmanuel. Sua influência estendeu-se, também, até a Ásia dos “tigres”. Assim, a teorização sobre o subdesenvolvimento tornou-se, durante cerca de 30 anos, hegemônica no sentido de ter produzido uma interpretação eficaz, moldando as políticas, o comportamento dos atores, chegando até a área cultural, na busca das formas específicas de uma produção que colocasse em evidência o lugar do subdesenvolvimento para melhor enfrentá-lo. A força semântica do conceito tornou-se formidável: os últimos 30 anos da história brasileira e latinoamericana foram gastos, pelas ditaduras militares e pelos organismos internacionais na tentativa de destruí-lo. Hoje, as mesmas instituições e a mídia em geral referem-se a países e mercados “emergentes”.

Redefinindo o subdesenvolvimento

Essa original construção teórica não estava isenta de problemas. A complexidade do subdesenvolvimento era mais profunda do que sua abordagem inicial percebia. De fato, embora o nexo externo se constituísse mesmo no núcleo da nova formulação, essa percepção era falha no sentido de que custou a ver que o nexo externo era não apenas o núcleo da produção do subdesenvolvimento, mas também o de sua reprodução. Em outras palavras, a dependência, que veio a ser um dos programas de pesquisa – menos que uma teoria – fruto do próprio conceito de subdesenvolvimento, era deliberadamente provocada pelas políticas do núcleo dinâmico do sistema, para além de qualquer teoria conspiratória. Hoje, nas discussões sobre a chamada globalização, esse sentido de uma estratégia fica bastante claro. Mesmo a proposta da dependência não atingia o núcleo do problema; a rigor, ficou-se numa espécie de sociologização

do subdesenvolvimento, sem radicalizá-lo no sentido da dominação de classe, que passava necessariamente pelo plano internacional. Também o debate travado a respeito não foi suficiente para deslindar e recuperar a potência explicativa ao conceito cepalino-furtadiano.

Será com Florestan Fernandes que o próprio subdesenvolvimento será redefinido, no sentido de que essa forma do desenvolvimento desigual do capitalismo presente na sua periferia se produz, sobretudo, por uma modernização conservadora cujo processo é caracteristicamente o da "revolução passiva" gramsciana, ou uma modalidade da "via prussiana" na interpretação marxista clássica. O que quer dizer isso? Em primeiro e mais claro lugar, por ser uma modernização comandada pelas antigas classes dominantes agrárias – e aqui o exemplo do Brasil cabe como uma luva –, com uma industrialização regida pela combinação do PSD (Partido Social Democrata) com o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). Em segundo e necessário lugar, porque a resolução da "questão social", vale dizer, da criação e do reconhecimento da nova classe social criada pela própria "modernização conservadora", se dá sempre na forma de uma tutela repressiva, com o que a dominação dificilmente transita para formas democrático-representativas. Toda a história da América Latina, em alguns casos desde as independências, contam essa tragédia sociopolítica, apesar do êxito econômico da empreitada modernizadora, de que, outra vez, os casos da Argentina, de forma mais radical, e do Brasil são exemplares. A redefinição do conceito poderia ser resumida na proposição de que o subdesenvolvimento é a forma de modernização econômica sem revolução burguesa.

A crítica de que os casos de "via prussiana" impuseram, sempre, reforma agrária e intenso programa de educação, ausentes na modernização conservadora brasileira – neste seminário, Maria da Conceição Tavares reiterou essa crítica à minha abordagem –, toma o tipo-ideal weberiano como historicamente real e não como aproximações sucessivas, e se esquece de que no caso italiano não houve reforma agrária, permanecendo o Mezzogiorno como calcanhar-de-aquiles da economia, nem programa de educação, permanecendo o analfabetismo como uma chaga que apenas o programa do PCI (Partido Comunista Italiano) tomou a sério resolver. O caso japonês também é eloqüente, pois foi tão somente com a ocupação norte-americana do segundo pós-guerra, sob o general MacArthur, que se impôs, a ferro e fogo, a reforma agrária. Outra vez, assim, o conceito recupera força heurística, capaz de abrir novos

caminhos de pesquisa e de ação política. Vale dizer que essa redefinição teórica não teve eficácia política prática, isto é, não foi apropriada pelas classes dominantes no Brasil nem na América Latina, já que a última forma do subdesenvolvimento na exasperação da crise de sua primeira fase desemboca rapidamente em ditaduras militares, com o que sua qualidade hegemônica será fortemente contestada.

O preço pago pelo otimismo cepalino-furtadiano, ao desconhecer a questão operária, obscureceu também a forma autoritária de que necessariamente se revestiria a modernização capitalista; nos termos de Florestan Fernandes, subestimou-se a radical impossibilidade utópico-revolucionária da dominação burguesa na periferia. O impressionante é que o vulcão estava sob seus pés, mas, como ocorre freqüentemente, a teoria, mesmo a mais inovadora, não teve capacidade de percebê-lo, talvez por um excessivo economicismo e por não ter centrado nunca a teorização em torno das formas de Estado que a dominação periférica "requer" para sua realização. Furtado o perceberá, tardiamente, quando nos anos imediatamente anteriores ao golpe militar de 1964 adverte para as virtualidades que a crise dos anos 60 abria para os países. Pôs um dos acentos, a meu ver equivocadamente, no risco de uma revolu- ção "soviética", por um lado, e, por outro, acertadamente, nas possibi- lidades de soluções autoritárias pelo lado da direita. Talvez a própria ruptura dos acordos de classe já o impedisse de perceber a qualidade radical do conflito e a forma nova da "revolução passiva" sobredeterminada pelo nexo externo.

Qual é o novo enigma: subdesenvolvimento globalizado?

Embora a adesão acrítica às teses da globalização deva ser posta em xeque, faz-se necessário reconhecer que se tem pela frente uma difícil tarefa de elaboração teórica para dar conta do enigma de uma nova complexidade – Marramao, recuperando a sugestão teórica da "revolução passiva", buscou entender o capitalismo contemporâneo por meio do conceito de "complexidade do tardo-capitalismo" –, a qual aparece, sobretudo, nos processos de financeirização, em escala mundial, da própria produção capitalista. Estudos críticos já realizados, na linha de Paul Hirst e Graham Thompson, Giovani Arrighi, François Chesnais e, entre nós, Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, Luiz Gonzaga Belluzzo, José Carlos Braga e Paulo Nogueira Batista Junior, apontam certeiramente para a "globalização" – vá lá, usemo-lo por economia – como um

sistema fortemente hierarquizado e fechado, no topo do qual os Estados Unidos determinam o comportamento da economia capitalista mundial, e até mesmo o de sistemas nacionais que renitentemente ainda se reclamam do socialismo, como é o caso da China. Assiste-se à rendição, ainda que parcial, da China, buscando ingressar na OMC (Organização Mundial de Comércio), uma espécie de "beijo da morte", provavelmente, para a autonomia da economia e da sociedade chinesas.

A primeira e mais marcante característica do subdesenvolvimento ancorava no que, em Caio Prado Júnior, era uma espécie de "contemporaneidade defasada", que Ignácio Rangel chamou, com seu gosto pelo barroco, de "contemporaneidade do não-coetâneo". Vale dizer, tanto as colônias como o subdesenvolvimento são produções do núcleo dinâmico do sistema – contemporâneos, pois – quanto se afastam dele pelo estatuto escravo da força de trabalho no começo e, em seguida, pelo antiestatuto de liberdade da força de trabalho (mesmo que fosse aquela à qual se referia Marx), isto é, a defasagem. Agora talvez estejamos numa contemporaneidade coetânea, para permanecermos no barroquismo de Rangel, isto é, talvez pela primeira vez na história "nós que nos amávamos tanto" como subdesenvolvidos estejamos no mesmo andamento do núcleo dinâmico – no sentido de que não há mais mediações nacionais que fizeram a especificidade do subdesenvolvimento. A principal mediação suprimida, aquela que controla o próprio sistema, que é *ele*, é a moeda nacional, vetor da violência privada, nos termos de Aglietta e Orléans, o meio de imposição do monopólio legal da violência, base do Estado moderno. Todos os demais traços são inteiramente subsidiários do centro desse furacão: privatizações, destruição do mercado e das empresas nacionais, desemprego, desregulamentação da economia, imediaticidade do progresso técnico – o que não quer dizer dominá-lo nem produzi-lo. A metáfora, por enquanto apenas metáfora, dessa desterritorialização localizada – que corresponde ao simulacro do Estado nacional – é que se trata de províncias do império, em que o nexo externo não é mais filtrado ou mediado por nenhuma força interna, em que não há mais, sequer, subordinação: há apenas ordenação. Creio que o conceito de subdesenvolvimento, para recuperar capacidade explicativa a serviço, evidentemente, das classes sociais nacionais que ainda aspirem à autonomia, deveria reter as características da nova complexidade, para lograr inspirar não apenas teóricos mas um amplo conjunto de forças políticas que assumam a tarefa da transformação. O trabalho teórico-prático de

Furtado continuará a ser um dos nossos pontos de partida.

Referências

AGLIETTA, Michel e ORLÉANS, André. *La Violence de la Monaie*. Paris, PUF, 1983.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento.* Petrópolis. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.* Rio de Janeiro, Campus, 1989.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil.* Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

FIORI, José Luís (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 1999.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1965.

FURTADO, Celso. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*. São Paulo, Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo, Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. *Os ares do mundo*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

GRAMSCI, Antonio. *A questão meridional*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

HIRST, Paul e GRAHAM, Thompson. *Globalização em questão*. Petrópolis, Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 1999.

KUHN, Thomas. *A estrutura da revolução científica*. São Paulo. Perspectiva, 1979.

LENIN, Vladimir I. *El desarrollo del capitalismo en Rusia*. Moscou, Editorial Progreso, 1979.

MARRAMAO, Giacomo. A complexidade teórica do "tardo-capitalismo". In: HOBSBAWN, Eric J. *História do marxismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, s/d.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica* à *razão dualista*. Petrópolis, Vozes, 1985.

OLIVEIRA, Francisco de. *A navegação venturosa*. In: FURTADO, Celso. *Obra*. São Paulo, Ática, Coleção Grandes Cientistas Sociais, 1983.

PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense, 1970.

RANGEL, Ignácio. *Dualidade básica da economia brasileira*. Rio de Janeiro, ISEB, 1957.

RODRIGUEZ, Octávio. *A teoria do subdesenvolvimento da Cepal.* São Paulo, Forense Universitária, 1983.

TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs.) *Poder e di- nheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 1998.

TROTSKY, Leon. *A revolução permanente*. São Paulo, Ciências Humanas, 1979.

Capítulo XI

Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes[1]

Maria da Conceição Tavares[2]

Introdução

Celso Furtado tratou do conceito de subdesenvolvimento – da forma clara e rigorosa que é própria do seu método histórico e analítico – em seu clássico *Desenvolvimento e subdesenvolvimento,* de 1961. Não o definiu como uma etapa necessária pela qual teriam passado todos os países desenvolvidos, mas como um processo histórico particular, resultante da penetração das empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas, constitutivo da expansão desigual do capitalismo. Teoricamente, sua concepção é semelhante ao esquema centro-periferia de Prebisch (1949), mas sua visão é mais completa porque contempla a análise de nossa estrutura subdesenvolvida e a dinâmica da sua articulação interna-externa. Nesta articulação, a composição da demanda preexistente – em particular o consumo das elites – é formada por indução externa, o que se mantém também no processo de industrialização substitutiva de importações,

1 Publicado, originalmente, como capítulo no livro Celso Furtado e Brasil, organizado pela autora (Maria da Conceição Tavares) e editado pela Editora da Fundação Perseu Abramo (2000). Atualmente o texto integral da obra encontra-se se disponível na internet, em várias plataformas públicas, em acesso livre.

2 Nascida em Portugal é uma das economistas de maior influência sobre o pensamento econômico brasileiro desde os anos de 1960. Trabalhou na Cepal e tornou-se professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e, mais tarde, professora associada da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Sua carreira acadêmica e sua obra sempre se pautaram por suas convicções éticas e pol[ticas de defesa de uma sociedade mais justa e solidária.

orientando a penetração do progresso técnico em forma desigual. Assim, apesar do avanço do desenvolvimento industrial, sua auto- sustentação e sua endogenia não estão garantidas, recriando-se periodicamente tanto a restrição externa ao crescimento como a heterogeneidade estrutural de nossa economia e de nossa sociedade.

Sua visão do que é o subdesenvolvimento representa um enorme avanço sobre a dicotomia atraso/modernização e, em particular, sobre a visão "etapista" que predominava nos centros de pensamento hegemônico e também no debate acadêmico e político. Aborda, além disso, o tema da dominação internacional a partir da situação de dependência, recriada permanentemente por meio dos elementos de dependência tecnológica, financeira e cultural que marcam o comportamento das classes dominantes brasileiras e de suas elites dirigentes. Assim, da sua teoria do subdesenvolvimento desprende-se uma teoria da dependência, muito antes das versões divergentes – e pretensamente mais acabadas – de Gunder Frank e de Cardoso e Falleto.

Suas preocupações recorrentes com o tema da construção da nação diante das diversas formas de dominação internacional e do pacto interno de dominação estão presentes em quase todos os seus escritos desde 1964. A separação, para fins analíticos, entre as dimensões econômicas, políticas e sociais do nosso subdesenvolvimento nunca o impediu de ter uma visão histórico-estrutural capaz de abranger as três dimensões, desde *Formação econômica do Brasil* (1959) até *Brasil: a construção interrompida* (1992).

Continuando sua luta incansável pela verdadeira emancipação nacional, marca de sua vida como pensador e homem público, escreveu no duro ano de 1999 dois textos sintéticos que resumem o esforço intelectual de uma vida altamente produtiva: *Brasil: opções futuras* e *E agora Brasil?*. No primeiro, reflete novamente sobre o que considera a fonte primeira da dominação mundial: o controle das inovações tecnológicas. No segundo, aponta como elemento central de resistência e de possível superação da fratura social a própria formação e o desenvolvimento de uma cultura nacional.

Furtado não desiste nunca da idéia da necessidade de um projeto nacional capaz de animar a reconstrução do Brasil, mesmo quando a atual conjuntura de desmantelamento do país parece deslocar os resultados desse processo para um horizonte cada vez mais longínquo, como em seu *O longo amanhecer* (1999). No Manifesto da Frente de Esquerda *Em*

defesa do Brasil, da democracia e do trabalho (1999) – que ele assinou, como a maioria dos intelectuais que ainda continuam na luta de resistência às políticas neoliberais –, a epígrafe é uma frase sua, esclarecedora do estado de espírito do mestre: "Em nenhum momento da nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser". Esta mágoa, que compartilho com paixão, decorre de nosso sentimento comum quanto à situação da nação em matéria de destruição das forças produtivas e da própria desorganização da sociedade.

A visão de Furtado pode ser chamada clássica, na perspectiva dos grandes pensadores brasileiros (marxistas ou não), como ele próprio, Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes, que trabalharam, com abordagens distintas, mas, até certo ponto, convergentes, sobre a formação da nação. O foco analítico principal de todos eles esteve centrado no desenvolvimento desigual do capitalismo – com especial ênfase de Furtado no progresso técnico –, tendo em vista explicar tanto a falta de "autonomia" da nossa burguesia para promover o desenvolvimento sustentado do mercado interno como a nossa heterogeneidade social e a ausência de uma ordem interna verdadeiramente democrática. Esta visão continua a ser majoritária na esquerda, porém sem a força analítica do pensamento dos grandes mestres. Do mesmo modo, uma boa parcela da esquerda que se reivindica marxista perdeu a capacidade de repensar e atualizar as teorias do imperialismo, que datam das primeiras décadas do século XX.

Minha visão mais recente do desenvolvimento desigual do capitalismo mundial foi sendo construída como trabalho coletivo de um grupo de economistas políticos do Rio de Janeiro e de Campinas, com a colaboração indispensável do cientista social José Luís Fiori, que introduziu formalmente a geopolítica em nossas análises e reuniu os ensaios mais significativos nos livros *Poder e dinheiro* (1997) e *Estados e moedas no desenvolvimento das nações* (1999). Nosso ponto de partida difere do da escola cepalina: fizemos uma releitura do desenvolvimento do sistema capitalista e de seus esquemas de dominação dando ênfase maior ao dinheiro internacional – e não ao progresso técnico – como expressão do nexo de dominação do capital financeiro sobre a periferia nos últimos 150 anos. Vale dizer: não usamos o esquema clássico da divisão internacional do trabalho porque ele só parece ter funcionado a contento até o último quartel do século XIX.

Acompanhamos nossa análise de uma visão geopolítica para entender melhor a formação dos centros hegemônicos, tentando reorganizar ao

mesmo tempo o conceito de relação entre centro e periferia e o de capitalismo tardio, sem que a hierarquia geopolítica se sobreponha necessariamente à da geoeconomia. O fato de que estas duas hierarquias não se sobrepõem necessariamente pode ser exemplificado pelo caso da Rússia no fim do século XIX. A Rússia podia ser considerada, à época, um país capitalista subdesenvolvido tanto do ponto de vista da heterogeneidade estrutural das forças produtivas e das relações sociais de produção como de sua inserção na economia internacional. Entretanto, dificilmente poderia ser considerada um país periférico na ordem mundial da *pax* britânica, dada sua característica de grande potência européia. O mesmo ocorreu mais tarde com o Japão, na Ásia, do começo do século XX até o fim da Segunda Guerra Mundial.

Nosso debate teórico coletivo está apoiado no método histórico estrutural dos mestres latinoamericanos, mas desenvolveu mais o tópico do dinheiro internacional, já utilizado por Prebisch em 1949, quando discutiu a mudança dos centros e a constituição do sistema de Bretton Woods. A questão do padrão monetário internacional não foi, porém, incorporada à escola latinoamericana de economia política, que preferiu centrar-se no progresso técnico e na industrialização nacional como uma forma viável de resposta ao subdesenvolvimento. Como se verificaria mais tarde, a industrialização por substituição de importações não eliminaria nem as questões estruturais colocadas por Furtado, nem a situação periférica colocada por Prebisch.

Ao retomar o papel do dinheiro internacional, tentamos reinterpretar algumas visões clássicas do capital financeiro na constituição do sistema de dominação internacional a partir do século XIX. A sagrada aliança entre o poder dos banqueiros e o poder do Estado foi essencial para impulsionar a expansão da "economia mundial", visão que aparece tanto em Braudel como em Hilferding, embora com distintas combinações espaço-tempo e arquiteturas do "sistema capitalista". Ambas as abordagens contêm elementos analíticos que nos parecem essenciais para o entendimento da expansão dos centros de poder mundial e de sua hierarquia. A nosso ver, hoje, mais do que nunca, a existência de um poder de Estado hegemônico central expressa-se tanto pelo "poder das armas" como pela integração global do padrão monetário dominante que permite ampliar o espaço do capital financeiro. O país dominante na organização do centro capitalista pode não estar mais na vanguarda do progresso tecnológico, como aconteceu com a Inglaterra a partir de 1870. No entanto,

o seu poder militar foi tão importante para manter a sua hegemonia na *pax* britânica quanto o padrão libra-ouro, que permitiu o domínio internacional de seu capital financeiro. Ambos mantiveram a Inglaterra até 1914 como o centro hegemônico da ordem e do sistema capitalista internacional.

Esta abordagem permite recuperar a evolução das relações cambiantes de dominação dos dois centros hegemônicos sobre as periferi- as, bem como os esquemas de enquadramento das demais potências de capitalismo tardio. Permite-nos, também, entender melhor o atual estágio de hierarquia fortemente unipolar da ordem capitalista, que pode ser verificado principalmente a partir da retomada da hegemonia norte-americana, no início da década de 1980. A "diplomacia do dólar forte", como a "diplomacia das armas", torna mais fácil compreender os contornos da crise contemporânea e os seus impactos distintos sobre as periferias e a ordem mundial. A diplomacia das armas liquidou a potência soviética sem disparar um tiro e a diplomacia do dólar mergulhou a América Latina, ao contrário de alguns países periféricos da Ásia, numa crise de longa duração da qual até agora não conseguimos sair.

Os interesses anglo-saxônicos, atualmente sob o comando dominante do governo norte-americano, impuseram a desregulação sistemática dos mercados de câmbio e de capitais de quase todos os países capitalistas e conseguiram paralisar mesmo uma grande potência tecnológica como o Japão. As políticas imperiais das armas e do capital financeiro redefiniram os espaços das potências intermediárias na hierarquia do sistema capitalista, incorporando a China e a Índia nessa categoria. Esta incorporação, obrigada pelas políticas de desenvolvimento tecnológico-militar de ambos os países, retira-os, pelo menos temporariamente, da condição de países periféricos, apesar de manterem ainda a heterogeneidade econômica e social típica de países subdesenvolvidos. Já o Brasil não só fracassou na tentativa de tornar-se potência intermediária empreendida na segunda metade da década de 1970 - quando muitos supunham, erradamente, que a hegemonia norte-americana tinha terminado - como continua subdesenvolvido e financeiramente mais submetido do que nunca, apesar do grau de desenvolvimento industrial já alcançado em 1980.

A meu ver, o subdesenvolvimento continua não se definindo hoje pela posição do Produto Interno Bruto (PIB) ou mesmo pela produção industrial no *ranking* da produção mundial – como Furtado havia esclarecido em sua teoria original de 1961 –, mas não pode mais ser caracterizado por

referência a uma divisão internacional do trabalho clara, como no caso do esquema centro-periferia de Prebisch. A difusão do progresso técnico e a inserção comercial dos países subdesenvolvidos estão sendo sujeitas a um esquema rapidamente mutável, comandado pelas estratégias de concorrência das filiais das grandes empresas internacionais, desde o pós-Segunda Guerra Mundial. Esta estratégia pode ser apoiada, recusada ou modificada pelos países subdesenvolvidos – como demonstra a variedade de experiências na Ásia – por meio de políticas públicas nacionais. Isso vem em apoio do conceito originário de subdesenvolvimento de mestre Furtado e de sua proposta recorrente de um projeto nacional que permita realmente transformar por dentro o país por meio de estratégias nacionais de desenvolvimento. Que atualmente estas idéias tenham de levar em conta o fato novo da "divisão do trabalho intrafirmas internacionais" e o caráter mais acelerado da expansão do capital industrial e da difusão do progresso técnico no após guerra[3] significa apenas que as condições para vencer o subdesenvolvimento mudaram acentuadamente. Isto começou a ocorrer depois da mudança de centro hegemônico e, em particular, depois da retomada da dominação imperial norte-americana na ordem internacional que acentuou o processo de "globalização", sobretudo dos mercados financeiros, além do controle crescentemente centralizado das comunicações e da informação.

No que se segue, não vou me deter na minha visão monetário-financeira da crise brasileira dos últimos 20 anos (que, no entanto, é importante para entender o que há de novo na nossa subordinação atual), mas tentar retomar algumas das preocupações estruturais de Furtado, não só em homenagem ao mestre, mas para retomar o meu próprio "fio da meada". O meu caminho intelectual começa com ele, na *Formação econômica do Brasil*, passa pela leitura dos demais mestres brasileiros e latino-americanos e continua com algumas reflexões de minha própria lavra sobre a dinâmica macroeconômica e macroestrutural do capitalismo brasileiro, tanto industrial como financeiro. Minhas últimas reflexões vão além do debate entre estagnação e dinamismo e tentam retomar a perspectiva da "longa duração". No meu último ensaio sobre o Brasil, "Território, império e dinheiro", de 1999[4], ficou pendente uma série de

3 FAJNZYLBER, Fernado. Estratégia industrial e empresas internacionais: po- sição relativa da América Latina e do Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971.

4 TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (org.). *Esta- dos e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes, 1999.

pontos que considero cruciais para entender a natureza da nossa construção nacional. Estou particularmente interessada em retomar as questões do pacto de dominação interna e da luta de classes, para revisitar o núcleo duro da permanência da desigualdade e do subdesenvolvimento no Brasil. Não se trata, porém, de uma contribuição original a uma teoria geral do subdesenvolvimento ou da dependência, mas de uma releitura, se possível mais analítica, da reprodução de um certo tipo de dominação interna.

No ensaio "Brasil: da República oligárquica ao Estado militar"[5], Furtado afirma logo no início que "a miséria de grande parte da população não encontra outra explicação que a resistência das classes dominantes a toda mudança capaz de pôr em risco seus privilégios". Este é também meu ponto de partida, embora, a meu ver, não se trate apenas de privilégios, mas da própria forma estrutural em que se constituíram e reproduziram as classes no nosso país. A sua leitura analítica do desenvolvimento capitalista sob o regime militar nunca bateu com a minha, mas sua visão de longa duração das raízes do subdesenvolvimento continua de pé. Assim, a maior homenagem que posso prestar a Celso Furtado é continuar a entabular com ele o debate amigável e respeitoso que vimos mantendo permanentemente há mais de 30 anos. Para isso, devo sair do domínio estrito da dinâmica econômica e mesmo do campo mais radical da crítica à economia política e atrever-me a incursionar pelo território do mestre – o seu método histórico-estrutural –, incorporando, na medida do possível, o esforço analítico de outros grandes pensadores brasileiros, que também me são próximos intelectualmente, nas suas leituras da formação do Brasil.

Domínio do território e pacto de dominação

Apesar de levar em conta seriamente as determinantes geoeconômicas do desenvolvimento capitalista na formação do Brasil contemporâneo e as "taras" do nosso passado colonial, sempre tão relembradas, continuo achando que são determinações estruturais insuficientes para explicar de forma satisfatória nossa evolução social e política como país independente. Por força mesmo das características da brutal desigualdade que se foi acumulando – apesar do enorme sucesso econômico do nosso "modelo primário-exportador" e do alto ritmo de crescimento industrial

5 FURTADO, C. Brasil: da República oligárquica ao Estado militar. In: FUR- TADO, C. (coord.). *Brasil: tempos modernos.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, 3a ed.

com difusão mais acelerada do progresso técnico nas três décadas do após guerra até 1980 –, importa-me mais reavaliar o que retardou tanto a construção de uma nação democrática em nosso país. Que tipo de pacto de dominação é este que não nos permite responder à atual crise, ainda que de forma defensiva, sem regressão econômica e social, ao contrário de outros países periféricos de raízes autoritárias que começaram o seu "desenvolvimento capitalista" muito mais tarde? Ora, quase todas estas interrogações pedem respostas estruturais que vão além de qualquer "teoria da dependência", mesmo na mais rigorosa versão centro-periferia. Existem fundadas razões para atribuir importância fundamental às dimensões econômicas e políticas da ocupação e do domínio privado e político do território. Entre as dimensões econômicas mais importantes para o processo de acumulação de capital, a expansão da fronteira pelos negócios de produção e exportação do *agrobusiness* e da exploração de recursos naturais mantém-se ao longo de toda a história econômica brasileira. Assim, a ocupação mercantil e o domínio político do território tornam os "donos da terra" indispensáveis ao pacto de dominação nacional.

O recurso periódico a uma ordem política autoritária centralizada tem buscado também suas razões de Estado na preservação de um território nacional de dimensões continentais e não apenas de suas fronteiras externas. Em particular, quando se trata da expansão capitalista em novas fronteiras territoriais, tem cabido ao governo da União um movimento de centralização de poder para impedir a luta de classes aberta, entre as frações da burguesia agrária e da oligarquia política regional que a representa. Em geral, para as lutas de rebelião regionais da população oprimida, os senhores territoriais locais davam conta do problema. Já para resolver o conflito entre frações da burguesia agrária e de seus representantes políticos regionais foi freqüente a intervenção do poder central, que em seguida tinha de renegociar o pacto oligárquico.

A dimensão do território e a sua forma de ocupação são também responsáveis por deslocamentos espaciais maciços da população, sobretudo de migrantes rurais. As mudanças radicais nas condições de vida e de exploração da mão-de-obra que acompanham as violentas migrações internas no século XX não permitiram, até recentemente, a formação de classes sociais subordinadas mais homogêneas e sedimentadas. Desterritorializados e "desclassados", os trabalhadores brasileiros não tiveram representação política duradoura capaz de um enfrentamento

sistemático que pudesse conduzir o pacto de dominação a uma ordem burguesa democrática, isto é, disposta a pactuar os conflitos fundamentais, e não apenas a propor sucessivos pactos conservadores.

Esquematicamente, podemos enunciar o problema afirmando que a nossa peculiar "revolução burguesa", começada há pelo menos 150 anos, em vez de permitir a passagem a uma "ordem competitiva"[6] , man- teve um pacto de dominação social férreo entre os donos da terra, o Estado e os donos do dinheiro, que se caracterizou, do ponto de vista político, por uma oscilação permanente entre uma ordem liberal oligárquica e um Estado interventor autoritário. A explicação para a permanência desta sagrada aliança envolve três ordens de relações estruturais que sustentam o pacto de dominação, mudando apenas a hierarquia espacial da articulação política das elites territoriais, quando o pacto de compromisso oligárquico é desfeito, em geral em decorrência de uma crise de financiamento do Estado, quase sempre ligada ao endividamento externo.

O primeiro fator de natureza estrutural para manter o pacto de dominação é a apropriação privada e concentrada da terra como uma das formas concretas de acumulação patrimonial da riqueza capitalista. É isto que explica o papel permanente do capital agrário na acumulação de capital e na dominação burguesa. Assim, um fator fundador de nosso capitalismo tardio converte-se num elemento fundamental da dinâmica capitalista até nossos dias. A existência de novas formas de "acumulação primitiva", sempre reinventadas na expansão da fronteira econômico-territorial – periodicamente fechada e reaberta mediante a exploração predatória de recursos naturais, a expulsão e a incorporação de populações locais e imigradas submetidas a todas as formas de exploração conhecidas –, só faz agravar o problema da exclusão econômico-social, mesmo mais tarde, quando da urbanização metropolitana, que se deve muito mais a esse processo histórico do que à própria industrialização. O segundo fator estrutural reside nas relações "patrimonialistas" entre as oligarquias regionais e o poder central por intermédio de sua representação política, quando se trata da distribuição e da apropriação dos fundos públicos, uma versão sempre renovada dos "donos do poder".[7] Estas relações políticas de associação oligárquica alimentaram a formação e as crises periódicas do nosso pacto federativo, as crises de vários

6 Ver FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil.* Rio de Janeiro, Zahar, 1969.

7 FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre, Globo, 1958.

governos constitucionais e os sucessivos pactos de compromisso periodicamente refeitos entre as elites territoriais.

Finalmente, as relações de dominação e cumplicidade entre os agentes do dinheiro mundial e as burocracias do dinheiro nacional foram a moldura estrutural que enquadrou a formação de nossas elites "cosmopolitas" e o caráter mais ou menos dependente – ou associado –de nossa burguesia com o capitalismo financeiro internacional. Estas relações financeiras desiguais terminam, em geral, num processo de en- dividamento externo do Estado, que conduz periodicamente ao estrangulamento das finanças públicas e alimenta os conflitos do governo central com as elites locais por tornar escassos os "fundos públicos". Por sua vez, essas relações de dependência financeira externa dificultam o processo de arbitragem pelo Estado do valor do dinheiro nacional, como forma de denominação e equivalência geral dos capitais particulares. O resultado histórico é que nossa moeda foi quase sempre inconversível e tende secularmente à depreciação, tornando vulneráveis várias frações da burguesia, além, naturalmente, de prejudicar as condições de vida do povo.

Qualquer que fosse a inserção internacional do capitalismo brasileiro – a primeira altamente expansiva do comércio internacional e a segunda mais restritiva do comércio exterior e mais dinâmica do ponto de vista da indústria orientada para o mercado interno, até chegar à crise das últimas duas décadas –, a importância do capital internacional em suas distintas formas foi indiscutível, exceto no período 1930-1955. Nesses longos 25 anos que se sucederam à moratória de 1931, o Brasil ficou afastado das correntes financeiras internacionais, não havendo entrada significativa de investimento direto estrangeiro, nem de finan- ciamento externo líquido do setor público. Estas foram as duas formas de relações financeiras mais relevantes para explicar a natureza da associação subordinada do nosso capitalismo tanto no Império como na República Velha e, mais tarde, do período JK em diante.

As crises econômicas mundiais, por sua vez, produziram sempre rupturas, não apenas no processo de acumulação de capital, mas tam- bém na estabilidade do domínio pactuado pelas elites políticas. As crises tendem a provocar mudanças na forma de governo e também na composição das forças políticas que dão suporte à governabilidade", mantidas, porém, as relações complementares no processo de acumulação de capital entre as frações mercantil-agrária, mercantil-industrial e mercantil-financeira.

O caráter oligárquico fundamental do pacto de dominação burguesa

não foi alterado pelas crises sucessivas, mudando apenas a hegemonia política das oligarquias regionais e o peso relativo das frações de classe dominante, mas preservando – em qualquer tipo de regime de governo – as relações de domínio fortemente autoritário e politicamente excludente das "classes subordinadas". Nossas "modernizações conservadoras" tampouco suprimiram o caráter rentista e patrimonialista de nossas oligarquias no processo de acumulação de capital e de poder. Este caráter, embora modificado, mantém-se tanto na dinâmica da expansão mercantil-agrária como no processo de acumulação urbano-industrial, marcando como característica fundamental os empreendimentos do nosso patronato nacional.

A meu juízo, estas são as raízes estruturais profundas da nossa impossibilidade de "completar a revolução democrática burguesa", tão sonhada pelas nossas elites progressistas liberais, ou da hegemonia da burguesia industrial, como suposto por vários teóricos da esquerda durante o seu período de crença no "etapismo". Retomando as evidências históricas que dão suporte a esta tese, podemos alinhar as seguintes considerações:

1. As raras passagens pela democracia política nunca conseguiram estabelecer um Estado de Direito com instituições capazes de conter dentro delas o seu próprio aperfeiçoamento e a moldura de regulação das lutas de classe, mesmo que fossem interoligárquicas, e muito menos tolerar a irrupção dos movimentos sociais urbanos e rurais. As sucessivas mudanças de regime político, da forma autoritária explícita para a forma mais branda de pactos constitucionais democráticos, jamais con seguiram incorporar os conflitos verticais das classes populares. A dizer a verdade, os pactos políticos democráticos não foram capazes de aceitar sequer a luta das classes médias e de seus intelectuais – radicalizados em sua indignação contra o arbítrio político das elites e a opressão do poder econômico – e quase sempre terminaram em golpe militar. Esta instabilidade política do pacto conservador deu bastante trabalho à imaginação criadora dos nossos bacharéis nas sucessivas revisões constitucionais a que se dedicam com afinco há mais de um século.
2. Nossas "transições democráticas", além de periodicamente interrompidas, nunca alteraram o caráter concentrador da acumulação da riqueza capitalista, da distribuição de renda, ou a marginalização econômico-social permanente de uma parcela importante da população. Daí a impressão sistemática de que os ideais reformistas ou revolucionários estão "fora de lugar", quando na verdade as idéias postas em prática pela

chamada “sociedade civil” burguesa estiveram sempre no lugar que lhes competia: manter o poder econômico e político, nem que fosse abrindo mão dos seus princípios “liberais” em economia e, sobretudo, em política. Para manter em expansão o capital e assegurar a propriedade do território ocupado, nunca deixaram de recorrer ao intervencionismo de Estado e ao endurecimento político.

3. O Estado sempre foi chamado a intervir com o propósito de manter a segurança e o domínio das nossas classes proprietárias, ou tentar validar patrimonialmente o seu estoque de capital acumulado. Para isso foram aplicadas políticas macroeconômicas convencionais, qualquer que fosse a natureza da filosofia econômica (liberal, intervencionista, agrarista ou industrialista) das burocracias do poder. A rigor, a releitura das políticas econômicas dos últimos cem anos nos conduziria fatalmente a uma “macroeconomia da riqueza” e não a uma macroeconomia definida pela renda e pelo emprego. Assim, todas as tentativas reformistas visando à democratização da propriedade ou à ampliação dos direitos sociais encontraram sempre resistências ferozes e tenderam sistematicamente a extravasar os limites de tolerância do pacto oligárquico de dominação interna, estabelecido pelo famoso “pacto de compromisso” das elites locais e regionais. Foi preciso uma centralização forte de poder, no Estado Novo, e uma violenta mudança nos “ares do mundo” para que se estabelecesse a primeira legislação social de enquadramen- to do mal chamado “mercado de trabalho”.

4. Creio que há evidências que apontam também para certas características das “rupturas políticas”. Os pactos políticos de governabilidade terminaram entrando em desagregação devido aos conflitos das elites políticas territoriais agravados pelos avanços, embora lentos, da luta de classes vertical. Ambos os conflitos se tornam mais fundos quando ocorre a ruptura periódica do elo frágil entre o dinheiro mundial e o nosso dinheiro local inconversível. Nesta situação, quer se trate de um pacto político liberal, quer seja ele garantido pela ordem interna das armas, é necessário restabelecer o pacto oligárquico mudando as alianças políticas regionais, sempre levando em conta, porém, que São Paulo continua a ser o centro econômico dominante, embora, em compensação, nem sempre esteja no comando do poder político central. É preciso também inventar periodicamente uma nova moeda para garantir o valor do capital privado, seja revalorizando o patrimônio bruto, seja depreciando as dívidas. As políticas monetária e cambial sempre foram, por isso, o

instrumento mais usado de política econômica, já que permitem, em última instância, encaixar os passivos privados junto ao Tesouro Nacional, isto é, "socializar as perdas".

A ideologia da ordem permeia o caráter autoritário que caracteriza os sucessivos regimes de governo depois da proclamação da República e "justifica" as periódicas intervenções militares como exercício de um "poder arbitral". Ordem e progresso sempre significaram, em última instância, domínio sobre a terra e as classes subordinadas e acumulação "familiar" de capital e de riqueza, qualquer que fosse a inspiração ideológica – positivista ou liberal – das elites no poder. Nunca se conseguiu constituir, por isso, nenhuma espécie de consenso amplo que desse autonomia à chamada "sociedade civil" e permitisse governar de forma democrática e "republicana" o nosso país. As inúmeras Constituições nunca tiveram vida longa e, a rigor, o princípio republicano de que "todo poder emana do povo" foi sistematicamente atropelado pelas "elites" políticas que sempre optaram pelo proverbial "fora do Estado não há solução!".

Entre a proclamação da República e a instalação do último regime militar, em 1964, as Forças Armadas foram se estruturando com a mudança progressiva da doutrina e da forma de organização das escolas militares e dos estados-maiores, mas afirmando sempre o binômio Ordem e Segurança Nacional, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial. Em 1964, porém, já tinham alcançado uma visão geopolítica e geoeconômica diante da ordem mundial que pode ser sintetizada no binômio Segurança e Desenvolvimento, e que as converteu, de fato, no único "poder nacional": não mais árbitro da luta política, mas mentor dos destinos do próprio desenvolvimento capitalista associado. Projetos explícitos de "grandeza nacional" só ocorreram, porém, com o Estado Novo de Vargas e com o projeto geiselista, coincidentemente em períodos de crise da ordem mundial. Ambos tinham como objetivo estratégico fazer do Brasil uma potência intermediária com certa autonomia de vôo e hegemonia no Cone Sul da América Latina.[8]

Entretanto, nem os projetos "nacional-desenvolvimentistas" nem os sucessivos pactos oligárquicos liberais ou autoritários encontraram tempo, dinheiro ou razão suficiente para levar adiante a reforma agrária e o ensino básico universal, apesar de serem ambos recorrentemente

8 Os dois projetos encontraram como limite o poder da potência dominante quando ela, completadas as suas "tarefas" na reorganização da ordem mundial, sempre retoma o seu projeto de domínio absoluto na região, expresso desde a Doutrina Monroe.

considerados indispensáveis ao desenvolvimento de uma nação moderna, mesmo na voz de certas elites conservadoras mais lúcidas.

Em resumo, o fato de nossa "revolução democrático-burguesa" continuar "incompleta" não se explica cabalmente pelo caráter tardio e periférico do nosso capitalismo, nem pelo caráter atrasado ou de dependência cultural das nossas elites. Tampouco pode ser atribuído ao comportamento dos nossos burocratas de Estado, que sempre procuraram centralizar o poder, já que isso não impediu muitos outros países de capitalismo tardio e periférico de levar a cabo as reformas agrárias e de ensino requeridas pelas suas modernizações conservadoras. As nossas "revoluções pelo alto" sempre foram uma "falsa via prussiana",[9] entre outras razões, porque as elites dominantes do país não tinham nenhum espaço geopolítico para conquistar nem tampouco estavam em condições de levar o capital monopolista nacional ao seu destino de sustentáculo do progresso técnico autônomo e de "potência". Nem reformas de base (veto interno), nem potência militar (veto externo)!

Do ponto de vista econômico, o talento multipolar da dominação interna revelou-se, porém, extremamente eficiente, na forma desigual e combinada como foi conquistada e articulada a ocupação capitalista do território nacional, produzindo simultaneamente vários focos de expansão do mercado interno e excedentes exportáveis regionalmente diversificados. Produziu-se, com esse processo de expansão territorial, várias burguesias e oligarquias regionais que contrabalançavam a sua decadência econômica "cíclica" com um maior peso político relativo junto ao governo central, onde quer que ele estivesse. O Estado nacional brasileiro, por sua vez, sempre avançou em sua vocação centralizadora a partir de sucessivos conflitos e pactos das oligarquias regionais e destas com as elites de negócios internacionalizados.

A "ordem das elites de negócios", sem mudar as leis básicas de propriedade (que datam de 1850), sempre foi capaz de mudar as "regras" de aplicação da lei e fazer "contratos de gaveta", produzindo assim uma sociedade mercantil em constante busca de acumulação patrimonial. Desse modo, não se constituiu nunca uma ordem civil bur- guesa capaz de se auto-administrar nos marcos da universalização da lei e das "normas de mercado", tão apregoados por nossas elites bacharelescas e por nossos

9 FIORI, J. L. Sonhos prussianos, crises brasileiras: leitura política de uma industrialização tardia. In: FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido.* Rio de Janeiro, Insight Editorial, 1995.

ministros liberais. Recorrendo periodica- mente a golpes militares ou a intervenções políticas salvacionistas, o férreo pacto de poder conservador das classes dominantes não permi- tiu, até hoje, uma acumulação política de forças populares que levasse a uma participação societária ampliada, capaz de produzir uma verda- deira ordem democrática.

A luta de classes no capitalismo brasileiro

Apesar de 150 anos de crescimento quase ininterrupto, o capitalismo brasileiro não conseguiu nunca completar a conversão das três "mercadorias especiais" – terra, trabalho e dinheiro –, transformando-as em mercadorias gerais "universalizantes". Nenhum desses "mercados" – fundadores das relações sociais capitalistas de produção clássicas – funcionou a contento no Brasil até o final do século XX e, portanto, a pró- pria constituição das classes é problemática, dando lugar a um sem- número de controvérsias sobre "modos de produção", relações semifeudais, frações de classe etc.[10]

A luta de classes no Brasil é, portanto, um tema difícil de tratar; ela abrange vários problemas mal-resolvidos que vão da constituição econômica e social das classes até o "espaço" territorial e político do conflito dessas mesmas classes. Mas a dificuldade fundamental do ponto de vista do avanço da luta das classes populares é o caráter heterogêneo das classes subordinadas.

O chamado "mercado" de terra sempre foi uma ficção, tanto do ponto de vista jurídico como do social. A ruptura das sesmarias portuguesas de 1824 foi consolidada em 1850 pela Lei de Terras, um dos primeiros diplomas que os senhores do Império brasileiro construíram como afirmação de sua condição simultaneamente burguesa e oligárquica. Base de poder territorial das oligarquias regionais, sua intenção "modernizante" é explícita na lei. Estabelece formalmente um "mercado" de terras, já

10 A literatura sobre o assunto é interminável, embora mais recentemente tenha predominado a escola de sociologia paulista, fundada sob a orientação de Florestan Fernandes, que afirma o caráter burguês do pacto de dominação. Embora as análises da dependência de F. H. Cardoso e do populismo de F. Weffort tenham perdido sua eficácia intelectual, o mesmo não aconteceu com a contribuição de M. S. C. Franco para o entendimento do lugar dos excluídos. O seu clássico *Homens livres na ordem escravocrata* pode ser estudado com pro- veito até hoje, embora sua análise sociológica das relações de violência fami- liar predominante de então tivesse de ser completamente reatualizada por cau- sa das condições distintas que prevalecem nas "comunidades clausuradas" das grandes metrópoles contemporâneas.

que estas só podem ser obtidas por "compra e venda", mediante escritura registrada em cartório. Assim nasceu um dos mais antigos e rentáveis negócios patrimonialistas do capitalismo brasileiro: os cartórios privados que dão "fé pública", onde foram e são praticados verdadeiros estelionatos que geraram a fortuna súbita de vários aventureiros e provocaram a ruína e a expulsão de milhares de ocupantes, posseiros, assentados e trabalhadores da terra. O cadastramento das propriedades na União, nos estados e municípios continua até hoje sendo um verdadeiro novelo, tamanha é a quantidade de camadas sobrepostas de títulos falsos de propriedade. Estimativas recentes dos registros públicos indicam que mais de 80% das propriedades rurais e urbanas não possuem titulação legal.

A discussão sobre os direitos de posse e propriedade, bem como sobre o uso público e social da terra, arrasta-se desde o Patriarca da Independência até os nossos dias. Os "liberais progressistas" do século XIX foram sistematicamente derrotados; os reformistas do século XX tiveram um destino pior: muitos deles pagaram com a cadeia e o exílio suas pretensões de democratização da propriedade. Mas alguns dos que sobraram na década de 1990 esqueceram o que pregaram ao chegar ao poder em 1995: foram e são coniventes com esta "ordem natural" das coisas, invocando mais uma vez as "raízes" no nosso passado colonial.

A terra continua a ser hoje, depois de quase 200 anos da proclamação da Independência, um instrumento de domínio político e de va- lorização patrimonial privada e nem sequer se tornou – como pregavam Adam Smith e, depois, os economistas neoclássicos – dominantemente um fator de produção. Vejam-se as discussões intermináveis sobre "ter- ra produtiva", cujo sentido é protelar qualquer avanço sério da tese sobre o uso social da terra expressa nas Constituições recentes, desde o Estatuto da Terra do governo Castelo Branco.

Sobre o "mercado" de dinheiro, sua permanente regressão, sua colagem e sua ampliação desmesurada e seu caráter eminentemente especulativo nas últimas três décadas têm sido minha obsessão desde 19789. A criação do dinheiro indexado, iniciado na gestão Bulhões-Campos, ganhou foros de verdadeira "ciranda financeira" a partir da criação do mercado financeiro da dívida pública. Isto permitiu ao Estado arbitrar o valor do capital das várias frações burguesas nacionais, privilegiando o capital financeiro bancário, mas mantendo os demais protegidos contra a desvalorização da moeda. Com a colagem do dinheiro nacional ao mercado especulativo internacional, ocorrida depois de 1992, a arbitragem do

valor da nossa moeda deslocou-se do poder público para as praças financeiras globais. Como o árbitro político-econômico não é mais o Estado, podemos dizer que terminou o "desenvolvimento nacional associado", porque não há mais comando interno de decisões sobre a valorização privada do capital. A pergunta cabível não tem resposta, a não ser do ponto de vista político. Conseguirão as elites brasileiras recuperar para o controle do Estado nacional a flutuação do valor da moeda? Se não forem capazes, não haverá denominador comum da riqueza nacional. Afinal, tudo o que era sólido está se desmanchando no ar ou sendo apropriado pelo capital financeiro internacional. Esta é uma das questões que a esquerda tem enuncia- do com maior clareza.

Passemos agora ao problema da "mercadoria submetida" – o trabalho assalariado. A história da formação do "mercado de trabalho" foi lenta e dolorosa. A fuga para a frente das populações expulsas do território rural ou urbano deu lugar a formas de trabalho e ocupação que reproduziam, na fronteira de expansão da acumulação capitalista, as relações econômicas e sociais desiguais e combinadas que constituem a marca mais forte da heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira. O trabalho só tardia e parcialmente se constituiu como "trabalho assalariado" e, portanto, os trabalhadores, como classe incluída e submetida ao modo de produção capitalista, são apenas uma parte da população economicamente ativa. Uma parcela muito numerosa da população é excluída de forma permanente do chamado mercado de trabalho e empurrada para relações sociais que podem continuar mercantis, mas não são especificamente capitalistas, alcançando inclusive a marginalidade completa.

O exemplo mais acabado, por sua longevidade, da heterogeneidade de relações sociais é o que aconteceu com a cana-de-açúcar. Trata-se de uma produção resistente e permanente, na qual as formas de exploração de mão-de-obra evoluíram da grande empresa mercantil-escravista dominantemente exportadora, passando pela regressão secular do binômio latifúndio-minifúndio – que se mantém localmente até hoje –, até chegar à agroindústria contemporânea, na qual as relações de produção capturam várias formas desiguais e combinadas de exploração do trabalho.

A precariedade das relações de trabalho dos "homens livres" nas brechas, sobras e resíduos da grande empresa mercantil-escravista repete-se sob mil formas nos períodos seguintes do desenvolvimento do trabalho assalariado, no complexo cafeeiro (integração-expulsão), e mesmo no processo de industrialização (rotatividade, informalidade,

terceirização), para não falar da construção civil. O fenômeno continuado de migrações internas gigantescas não tem garantido um *território* comum que permita a contigüidade e a realimentação política da luta das classes subordinadas até o último quartel do século XX. Em verdade, nem sequer permitira, até o fim da década de 1970, o surgimento de uma classe trabalhadora com um partido politicamente unifi- cado, capaz de tentar transformar as lutas locais em luta nacional, ou as lutas corporativas em luta social global. Desse modo, foi extremamente difícil enfrentar o poder concentrado do grande capital, que, apesar de heterogêneo, conseguiu sempre uma unidade conservadora, numa es- pécie de síntese pelo avesso das três modernidades seculares: a portuguesa, a inglesa e a norte-americana.

A emergência da luta de classes, do ponto de vista de uma "classe trabalhadora" nacional, deu-se lentamente no Brasil. As lutas populares que permeiam a passagem do Império à República ocorreram, com raras exceções, mais entre frações regionais rebeladas contra o chefe local – que encarnava o sistema de dominação dos senhores políticos territoriais – e menos contra a forma de exploração do trabalho, fosse já no grande domínio agrícola, passando pela grande empresa exportadora capitalista, cafeeira e mineradora, até alcançar a forma contemporâ- nea dos grandes complexos agroindustriais e financeiros. Enquanto a grande empresa capitalista tem pelo menos 150 anos de existência, a organização dos trabalhadores como classe só começou cerca de 80 anos atrás.

Os dois processos históricos que levaram a luta política de classes à colagem com as relações de produção estão ligados às questões agrária e sindical. O primeiro, passado o período dos movimentos espasmódicos de rebelião dos trabalhadores rurais, levou à organização sob a forma de sindicalismo rural, ligas camponesas e, mais recentemente, o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). O segundo, ligado à questão sindical urbana, constituiu-se a partir da inserção capitalista assalariada nos portos, fábricas e em grandes empresas públicas e privadas do grande capital associado. Sua representação político- ideológica foi feita historicamente no século XX, em forma descontínua pelos anarco-sindicalistas, comunistas, trabalhistas históricos e mais tarde pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Dadas a brutalidade do sistema de dominação, a recorrência auto- ritária do sistema político e a exclusão social periódica de frações da população economicamente ativa já incorporada ao mercado de trabalho,

as lutas sociais combinam, em várias conjunturas, movimentos sociais recorrentes de resistência à violência dos "senhores" – sejam eles civis ou militares –, com lutas de classe propriamente ditas, além de com movimentos de classes médias radicalizadas.

O periódico desmantelamento ou ilegalidade em que foram colocadas as forças políticas de esquerda tem dado lugar a oscilações freqüentes na ideologia dos seus quadros intelectuais e dirigentes. Assim, os partidos de esquerda tendem a passar periodicamente por movimentos recorrentes de insurgência, marchas ou guerrilhas, alianças de classes subordinadas (operário-camponesa) contra todas as classes dominantes e frentes amplas (antiimperialistas e/ou antiautoritárias). Estas alianças se desfazem quando os conflitos se atenuam, quando são der- rotados pelas forças da ordem ou quando a tarefa a que se propuseram (restauração democrática) parece terminada. A história é recorrente em todas as décadas, pelo menos a partir dos anos 30 do século XX.

Os partidos da esquerda organizada têm uma história dolorosa no Brasil porque, quase sempre, esta foi interrompida no nascimento. Tornam-se rapidamente ilegais ou, quando legais, não ultrapassam os "partidos de quadros", com alianças mais amplas determinadas pela conjuntura e com a maioria dos quadros dirigentes provenientes das classes médias radicalizadas e não dos movimentos populares. Foi assim com o PC (Partido Comunista) e suas dissidências, com a Aliança Nacional Libertadora (ANL), com os movimentos sociais de estudantes de 1968 e com várias lutas contra a ditadura na década de 1970. No entanto, com o avanço do processo de industrialização e de exclusão social e com a longa duração da ditadura militar, que pôs fora da vida política nacional a geração de esquerda de 1968, surgiu a novidade histórica do Partido dos Trabalhadores, em 1980, que já leva 20 anos de existência legal.

A fundação do PT ocorreu no auge do movimento de massas e da luta pela redemocratização, depois de um longo período ditatorial. Juntou quadros dos movimentos sociais de base (trabalhadores rurais e urbanos), apoiou-se e foi dirigido por quadros do movimento operário renovado e só depois incorporou entre seus dirigentes intelectuais orgânicos provenientes de diversas frações dos partidos de esquerda (dissidências dos PCs, da Ação Popular e trotskistas). Nasceu com um programa de socialismo democrático, por oposição ao socialismo real, antes mesmo da sua derrota histórica, tentando manter a sua própria democracia interna no que tange à discussão ideológica e à organização

de tendências. A representação proporcional de todas as tendências na direção nacional de quadros vai mudando de acordo com a sua força territorial, social e ideológica, embora a hegemonia dos quadros paulistas seja inegável, dada a maior concentração econômica e política do capitalismo em São Paulo.

O PT nasceu tardiamente no Brasil, no final da nossa Segunda Revolução Industrial, quando as condições econômicas e sociais sofreram rápida e grave deterioração, a partir da crise da dívida externa. Do ponto de vista das condições internacionais, afirmou-se contra a maré montante do liberalismo que começou a desagregar os partidos de esquerda europeus. A partir do agravamento do desemprego na década de 1990, a organização sindical não diminuiu, mas sofreu um duro golpe com o "desclassamento" de parte dos seus quadros provenientes dos grandes sindicatos urbanos da atividade privada (metalúrgicos e bancários), dos sindicatos rurais e de trabalhadores das empresas estatais.

Os movimentos sociais de base, apesar de sua expansão territorial e de possuírem quadros de organizações de esquerda, nasceram apoiados na Igreja Católica progressista, em franca decadência dentro da hierarquia eclesiástica e, hoje, praticamente concentrada nos movimentos populares do campo. A maior parte da população marginalizada das grandes cidades tem tomado crescentemente dois caminhos de "sociabilidade": as diversas formas de crime organizado e as várias igrejas cristãs não-católicas. Os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada mas altamente imbuídos dos valores da sociedade de mercado, numa espécie de "americanismo tropical", expandem aceleradamente as igre- jas do reino de Deus. Outra vez mais, e para tristeza de todos os iluministas, em particular os do falecido "departamento francês do ultramar"[11] , deixam de valer os "universais racionais" e voltam à baila a questão territorial e a questão teocrática, para não falar da proliferação de novos "dirigentes políticos" celerados, provenientes das grandes metrópoles e/ou de novos territórios onde campeia o tráfico de drogas.

O problema da atual crise do movimento dos trabalhadores e do

---

11 A instauração de nossa ciranda financeira interna (na década de 1970) foi objeto de um capítulo da minha tese de titular (*Ciclo e crise*, 1978), do livreto que escrevi com J. C. Assis, *O grande salto para o caos*, de 1985, e, desde então, continuei sem parar, até quase me tornar uma "monetarista de esquerda". Na verdade, minha volta às reflexões sobre desenvolvimento interno e "projeto nacional", que mestre Furtado nunca abandonou, prende-se tanto à minha situação de militância como ao impasse em que se encontram mergulhadas a economia e a sociedade brasileiras deste fim de século.

socialismo democrático não é o fenecimento do operário industrial, nem a substituição da luta de classes pelos movimentos sociais – visão dos sociólogos contemporâneos, organizações não-governamentais etc. O problema central é o destino dos partidos de classe. Às dificuldades reais por que passam as classes trabalhadoras no mundo agregue-se, no Brasil, a necessidade de reformular a "questão nacional" diante do avanço do moderno imperialismo, sem voltar à tese cediça da "aliança com a burguesia nacional" para tentar chegar ao poder.

Não conheço nenhuma teoria da "revolução social" aplicável ao Brasil na atual conjuntura: nem a da revolução democrático-burguesa, nem a da revolução socialista, nem a da libertação nacional. O "clamor das ruas", isto é, as gigantescas manifestações de massas do período de redemocratização, foi substituído pela violência surda ou aberta dos despossuídos, pela luta sindical setorial ou pelos movimentos sociais dos que foram "desclassados" ou desqualificados no período recente de afirmação truculenta das políticas neoliberais. A repressão organizada do Estado foi substituída pela repressão caótica das "forças da lei", ou pelo terror acelerado dos senhores de territórios, reais ou virtuais, da terra, do dinheiro e da droga. Assim, a reconstrução de um Estado democrático e republicano é provavelmente apenas uma aspiração consciente dos cidadãos, isto é, dos incluídos. Mas, e os excluídos da cidadania, como chegarão a ela sem a luta de classes? Esta é a pergunta a que só a evolução dos partidos de esquerda, sobretudo do PT, e das lutas populares poderá dar resposta na prática. Talvez, por vários caminhos aparentemente divergentes, afinal se encontrem plataformas de luta institucional, social e popular que convirjam para a emancipação das classes oprimidas. Infelizmente as tendências políticas européias, asiáticas e latino-americanas não nos ajudam muito como "modelo", nem como apoio em nossas lutas. As tendências regressivas do capitalismo con- temporâneo, sob forte hegemonia norte-americana, têm posto na defensiva desde os sindicatos até os políticos conservadores clássicos. O neoliberalismo, como doutrina e como prática, envolveu desde os democratas-cristãos até os social-democratas de todos os matizes que tentaram reagrupar-se sob o grande manto esfarrapado da Terceira Via. Confusões ideológicas à parte, e mesmo aceitando que o regressismo conjuntural possa ser mais duradouro, só posso terminar este ensaio com as palavras de mestre Furtado na sua constante busca pela existência de uma nação brasileira: "O ponto de partida de qualquer novo projeto alternativo de nação terá

que ser, inevitavelmente, *o aumento da participação e do poder do povo nos centros de decisão do país*" (grifo meu).

Para nós, militantes de esquerda, esta conclusão nos leva de volta às velhas discussões de mais de um século, oxalá reatualizadas. A primeira delas é a da representação e da participação direta popular nas decisões. Evidentemente, as experiências populares de participação no poder local são de natureza diferente das que afetam os centros de decisões do país. Podem, quando muito, ser um processo de aprendizado de cidadania e de democratização republicana na organização popular da sobrevivência e da vida cotidiana. Participar dos centros de decisão, isto é, dos poderes centrais, sobretudo do Executivo, não significa apenas ganhar a eleição; passa pelo problema das alianças políticas de sustentação para exercê-lo, mantendo a hegemonia das classes trabalhadoras.

Para os que sofrem a tentação da "tomada do poder revolucionário", convém lembrar que a revolução socialista inspirada na idéia de "ditadura do proletariado" não se deu na tomada do Palácio de Inverno, mas com a derrota do exército branco pelo exército vermelho e, posteriormente, com a ditadura do partido sobre as duas burocracias, civil e militar, do Estado. Esta ditadura, por sua vez, deu lugar a desastres totalitários e posteriores regressões que se querem evitar. Por outro lado, é difícil definir socialismo democrático senão como um processo de luta de classes que deve ser conduzido por partidos de trabalhadores abertos a todas as experiências de participação popular autônoma.

Finalmente, a "questão nacional" volta à tona com mais força que nunca nos países da periferia, porém, desta vez, dificilmente será vitoriosa a hipótese do populismo ou do autoritarismo nacionalistas. Não se trata, tampouco, de ressuscitar a tese da "burguesia nacional", até porque os centros de decisão do país estão escapando ao controle do seu pacto de dominação interno, velho, de 150 anos. O imperialismo, em seu atual estágio de "globalização", tornou mais destrutivo que nunca o poder do dinheiro internacional, retomando algumas das suas políticas clássicas, sem permitir, no entanto, a internacionalização do mercado de trabalho, nem a ampliação da luta de classes internacional, típicas do final do século XIX, ou as lutas bélicas interimperialistas do século XX. Assim, a luta capital *versus* trabalho e a luta nação *versus* império estão ambas na ordem do dia, mas se apresentam cruzadas de forma inusitada e não como enunciadas no marxismo clássico, ou mesmo na experiência prévia latino-americana.

O Brasil, por ser um país excêntrico à ordem capitalista central – embora submetido a ela –, nunca sofreu ameaça bélica externa a seu Estado nacional, mas tampouco conseguiu construir uma nação democrática e independente do ponto de vista dos interesses das classes subordinadas. Permeado por conflitos sociais de toda a natureza, dispõe, porém, de fortes organizações nacionais dos trabalhadores e do maior partido de esquerda da América Latina, tendo, portanto, condições de travar uma luta de classes original. A condição lógica, mas não "historicamente necessária", é que os espaços de conflito populares de múltiplas dimensões possam tornar-se convergentes pela primeira vez em nossa história. Desse modo, as lutas da conjuntura, se orientadas por uma coordenação política nacional flexível, mas lúcida, podem ser capazes de alterar as tendências de longa duração do nosso capitalismo tardio e autoritário. Os avanços populares estão sendo conquistados palmo a palmo, mas a resistência popular está sendo acompanhada de mudanças estruturais não controláveis. Seja como for, a história está aberta, a luta está se espalhando e se aprofundando e o futuro já começou.

Referências

ARANTES, P. *Um departamento francês no ultramar*. São Paulo, Paz e Terra, 1994.

CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina.* Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre, Globo, 1958.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil.* Rio de Janeiro, Zahar, 1969.

FIORI, J. L. Sonhos prussianos, crises brasileiras: leitura política de uma industrialização tardia. In: FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdi- do.* Rio de Janeiro, Insight Editorial, 1995.

______. e TAVARES, M. C. (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.* Petrópolis, Vozes, 1997.

______. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações.* Petrópolis, Vozes, 1999.

FRANCO, M. S. C. *Homens livres na ordem escravocrata.* São Paulo, IEB/USP, 1969.

FRANK, A. G. *Capitalismo e subdesarrollo en América Latina.* Buenos Aires, Signos, 1970.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil.* Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959.

______. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro, Fun- do de Cultura, 1961.

______. Brasil: da República oligárquica ao Estado militar. In: FURTADO, C. (coord.). *Brasil: tempos modernos.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, 3a ed.

______. *Os ares do mundo.* São Paulo, Paz e Terra, 1991.

______. *Brasil: a construção interrompida.* São Paulo, Paz e Terra, 1992.

______. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil.* São Paulo, Paz e Terra, 1999.

______. *E agora Brasil?* Rio de Janeiro, Academia Brasileira de Letras, nov. 1999.

______. Brasil: opções futuras. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, UERJ, set. 1999, v. 3, no 2, jul./dez. 1999.

TAVARES, M. C. Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira. Campinas, Unicamp, IE, 1998. In: *30 anos de Economia*

– *Unicamp,* no 8. Originalmente apresentada como tese para o con- curso de professor titular à FEA/UFRJ, 1978.

______. e ASSIS, J. C. *O grande salto para o caos*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

______. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes, 1999.

WEFFORT, F. O populismo na política brasileira. In: FURTADO, C. (coord.). *Brasil: tempos modernos.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, 3a ed.

Capítulo XII

Capital, Trabalho e *Intelligentsia* – modernização e desenvolvimento no pensamento de Celso Furtado[1]

Vera Alves Cêpeda[2]

Introdução

Impossível analisar o processo de constituição e transformação da sociedade brasileira sem discutirmos tanto o problema econômico quanto o fenômeno histórico do desenvolvimentismo e, neste, a contribuição lapidar da obra de Celso Furtado. No primeiro aspecto, o indiscutível fato de nosso surgimento no horizonte das nações na moderna forma mercantil de colônia – termos nascido ´capitalistas´ como afirma Caio Prado Jr – fez com que problemas referentes ao mundo da produção, da circulação e da acumulação orientassem e balizassem grande parte da arquitetura social, política e cultural do país. O próprio tempo histórico de nossa ´descoberta´ como braço avançado das metrópoles europeias na fase de expansão do mercantilismo já era expressão do espírito da modernidade

1 Publicado, originalmente, em: Cepeda, V. A. (2010). Capital, Trabalho e Intelligentsia – Modernização e Desenvolvimento no Pensamento De Celso Furtado. *Idéias*, *1*(2), 71-94. https://doi.org/10.20396/ideias.v1i2.8649293 Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649293/15848

2 Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, mestrado e doutorado em ciência política, também pela USP, e pós-doutorado em ciência política pelo IESP/UERJ. Atualmente é professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos/UFSCar na graduação, atuando nos Programas de Pós-graduação em Ciência Política (PPGPol) e em Sociologia (PPGS). Desenvolve pesquisas no campo do pensamento político e social brasileiro, com especial atenção para o tema das interpretações sobre o Brasil.

e do movimento de racionalização que se cristalizaria depois no modelo de sociedade (divisão mecânica da solidariedade), da economia de mercado, na cultura racional (razão, trabalho e riqueza – tríade que compõe o *ethos* da modernidade como cálculo racional), na noção de indivíduo (e individualismo) e das diversas formas de contratualismo que ganhou melhor formato no modelo de Estado/ Nação. Este cenário é importante para destacar que no estudo da história nacional moderno e economia são duas faces de um mesmo problema. Até mesmo a definição de arcaico que se possa aplicar as características do Brasil Colônia ou Império, por exemplo, distanciam-se radicalmente do *Ancien Régime* presente no passado de outras nações. O paradigma da ´herança colonial – ´escravista, latifundiária, monocultora e mercantil-exportadora – origina-se, como afirmam Simonsen, Caio Prado Jr e Furtado, de uma adequação de nossa economia aos padrões internacionais gerando como corolário formas particulares de instituições e sociabilidade.

Hoje há praticamente um consenso sobre essa leitura, mas é resultado de um processo social razoavelmente recente e se consolida quando a dimensão econômica tornou-se o epicentro da vida nacional transformando-se, também, no *leitmotif* da vida intelectual. Esse encontro se deu com a questão do planejamento que emerge no debate brasileiro no início dos anos 40 e aparece sintetizado na teoria do subdesenvolvimento – talvez a mais vigorosa peça de artilharia intelectual sobre a formação histórica brasileira (pensando especificamente a elaboração proposta por Celso Furtado). Nela, cronologia, problemas institucionais, fases, estruturas sociais, conflitos e representações são articulados numa teoria totalizante capaz de explicar os momentos históricos como elos de uma cadeia dinâmica de eventos. A teoria do subdesenvolvimento é capaz, também, de estabelecer uma ponte entre a história mundial e o percurso da história nacional, anelando interno e externo e simultaneamente colocando a *singularidade* nacional como parte integrante no modelo orbital de uma modernidade heterogênea. No campo político, a teoria do subdesenvolvimento tornou-se uma proposta atraente e eficiente para se pensar o dilema da nação, substituindo temas anteriores como o "cadinho das raças", a debilidade institucional ou o atraso meramente político por uma teoria mais sofisticada e mais atualizada com os parâmetros em voga mundialmente[3]. A condição periférica associa-se com o paradigma

3 É importante lembrar que a fase posterior aos anos 20 corresponde, no âmbito mundial, ao esfacelamento da hegemonia do pensamento liberal (no campo econômico

da Revolução Burguesa: para sermos modernos é necessária a forma capitalista, urbano-industrial; para sermos modernos é necessário mudar a economia para alcançarmos uma estrutura social e política também moderna. Conceitos como etapismo ou dependência permitem enxergar racionalmente nosso atraso e, também, procurar forma identicamente racionais de superação: ao invés de *fardo*, fase; ao invés de determinismo histórico, esforço da vontade política de transformação.

Dessa maneira a economia alcançou o privilegiado status analítico anteriormente exclusivo do ensaísmo político ou cultural e subverte a ordem dos fatores – a construção da nação *passa* por mudanças na estrutura econômica.

A proposta de reflexão deste trabalho começa com o a emergência histórica da dobradinha conceitual subdesenvolvimento/ desenvolvimentismo, procurando ressaltar seu vínculo com a dimensão política. Uma ressalva importante sobre o *desenvolvimentismo* é que ele tem sido tratado na literatura nacional (quer nas abordagens produzidas pelas Ciências Sociais, pela Economia ou pela História) como um *fenômeno* histórico, como um conceito-síntese para uma época e sob essa homogeneidade conceitual, deixando de lado a riqueza do processo histórico que o gerou. O problema é que sob a rubrica do subdesenvolvimento três pontos ficam obscurecidos: sua imbricação original na tese do subdesenvolvimento (produto cognitivo e teórico); sua conversão em estratégia ou técnica para promoção do desenvolvimento (campo da ação política) e a qualidade da finalidade que se propõe alcançar (projeto político-social, campo das ideologias, definição de que tipo de desenvolvimento deve ser alcançado).

Assim, adoto como ponto de partida investigativo a existência da heterogeneidade de temas, tratamentos, filiações e representação de interesses que se abrigaram no período sob o projeto histórico do desenvolvimento planejado e conduzido pelo Estado. Sabendo que este momento corresponde a um ponto de inflexão no rápido processo de modernização econômica que já vinha ocorrendo no país, fica fácil assimilar a implicação de que é nesse momento que se forma um novo *compromisso social* que se baseia na transformação da industrialização em questão nacional. Ao observamos o tema do desenvolvimentismo de

---

e político) e a emergência de novas matrizes ou modelos societários como o comunismo, os fascismos, a social democracia como respostas alternativas ao modelo excludente da Revolução Burguesa.

uma maneira combinada é que fica mais nítida a compreensão do papel desempenhado pelas teses furtadianas nesse processo (e sua fácil conversão em polo hegemônico no pensamento social brasileiro no período). A situação exponencial da obra de Furtado ampara-se na combinação feliz de três aspectos: o *método*, o *problema* e a *proposição*. Descrito em vários estudos sobre o conjunto da obra desse autor o método se caracterizaria pela heterodoxia ou ecletismo intelectual: abordagem combinada de distintas dimensões sociais (economia, cultura, sociologia, história) e utilização de conceitos deslocados de várias correntes intelectuais (o estruturalismo marxista, a economia do lado da demanda e o regulacionismo keynesiano, a economia nacional de List, o papel das reformas institucionais, o historicismo). Olhadas por esse ângulo as concepções furtadianas ficam fragilizadas porque, aparentemente, em nome de uma necessidade de compreender um objeto singular historicamente, o autor recorre a "estratagemas" que resultam, ao final, numa perspectiva caleidoscópica da realidade. O centro dessa questão poderia ser o do improviso ou da excessiva criatividade teórica. Proponho, ao contrário, uma leitura do método furtadiano como heteróclito na fina adesão de Furtado ao método da Sociologia do Conhecimento proposto por Karl Mannheim[4].

A Sociologia do Conhecimento mannheineana sustenta-se tanto na leitura combinada e totalizante do social (autodenominada de método da Sociologia Sistemática), quanto na recepção de múltiplos focos de interpretação e explicações teóricas, aglutinadas no conceito de síntese intelectual. As tarefas da *intelligentsia* são de dois tipos para Mannheim. A primeira, de caráter epistemológico, procura alcançar uma interpretação objetiva do mundo social, que só pode se dar pela concepção de que há pontos de interconexão de toda a vida societária no eixo histórico, revelados no *pensamento social* produzidos pelos distintos grupos em choque na sociedade. A segunda é o desafio da *síntese,* uma vez que a multiplicidade dos enfoques (flexionados entre a Ideologia e a Utopia) é sempre parte expressiva da realidade social (nem ilusão, nem mentira ou erro), devendo, então, serem condensados numa explicação unitária

---

4 Mesmo que Furtado não tenha explicitamente feito essa afirmação, há nos seus trabalhos recorrentes citações de Mannheim (especialmente nas obras autobiográficas); mais do que isso, se observarmos o processo de análise desenvolvidos nos textos de Furtado podemos detectar claramente o uso da Sociologia Sistemática e uma clara filiação à responsabilidade moral da intelligentsia – marca da tese mannheineana.

(Ideologia total).

Quanto ao *problema* e a *proposição*, estes aspectos podem explicar a enorme influência e importância do pensamento furtadiano, particularmente entre o final da década de 50 até o final dos anos 70[5]. O *problema* é o do atraso, base da interpretação de Furtado sobre a formação do Brasil e que configurou sua primeira grande contribuição intelectual na forma da *teoria do subdesenvolvimento*. Como uma interpretação do Brasil, a teoria do subdesenvolvimento foi capaz de estabelecer um sólido diálogo com a anterior tradição intelectual que tinha como objeto privilegiado de reflexão o problema da identidade nacional. Se ´para trás‘ a natureza da recepção da teoria do subdesenvolvimento foi promover uma história nacional, em seu momento coetâneo esta teoria teria força para avaliar o presente e possibilitar uma alternativa de futuro, ambas legitimadas por uma rigorosa análise de cunho teórico-econômico e por uma sofisticada interpretação sócio-histórica. É nesse desdobramento pragmático que a teoria do subdesenvolvimento *vira* projeto de desenvolvimento. Mas nessa metamorfose o problema é com o futuro e, portanto, não se trata mais do *ser* e, sim, do *dever ser*, abrindo a reflexão para o campo dos valores e o universo das proposições políticas. Este é o eixo da *proposição* e tendo essencialmente um caráter político torna-se uma exigência dos estudos voltados ao pensamento social qualificar o projeto de desenvolvimento furtadiano, ou seja, desvendar que tipo *nação* e de modernidade estavam em disputa quando Furtado produziu sua proposta. Por extensão, clareando a proposição furtadiana também ficam visível quais os outros projetos (e o que representavam) na disputa do período.

Entre o subdesenvolvimento e o projeto desenvolvimentista

Anteriormente foi salientado que o subdesenvolvimento é parte processual na intelligentsia brasileira, produto de nossa evolução histórica, e, portanto, é datado e se corresponde a mudanças reais na estrutura social também possui uma paternidade cognitiva. A emergência do tema (e da teoria) do subdesenvolvimento tem dois momentos distintos no debate

---

5 Os textos que servem de base para este artigo são os produzidos no período mais pujante das discussões desenvolvimentistas (perfazem aquele grupo de obras que em outro trabalho denominei de ´fase otimista´ da produção furtadiana) *Formação Econômica do Brasil* (1959), *Perspectiva da Economia Brasileira* (DASP, 1958), *A pré -revolução brasileira* (Fundo de Cultura, 1962), *Dialética do Desenvolvimento* (Fundo de Cultura, 1964) e *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (Fundo de Cultura , 1967).

intelectual brasileiro: a abordagem inicial do problema pode ser encontrada na seminal obra de Roberto Simonsen, já na década de 1930, e sua lapidação teórica mais madura na tese furtadiana dos anos 50. O problema do atraso ou da inferioridade da nação brasileira frente a outros exemplos mundiais mais bem resolvidos é traço constante que move a *intelligentsia* brasileira desde a segunda metade do século XIX. Porém, em discurso proferido nos debates da Constituinte de 1934, Simonsen firmaria de maneira inédita que "o Brasil é um país pobre, com uma população pobre" e que esta pobreza tem base material, originada no fato de que na economia nacional "o divisor é sempre maior que o quociente". Se a população era pobre (diferente da compreensão de que *estar* circunstancialmente depauperada) era porque o país era pobre, incapaz de elevar a renda per capita e nacional. O baixo poder aquisitivo, ao contrário do propalado, tinha origem na insuficiência geral da capacidade produtiva do país: era estrutural e derivada da fragilidade da economia primário-exportadora.

> O problema do salário está indissoluvelmente ligado ao da produção. Todos ansiamos – patrões e empregados do Brasil – que aqui se estabeleça uma justa remuneração do trabalho, que todos possam viver a vida digna (...) mas se a retribuição do homem é fixada em grande parte pela própria produção; se esta é de pequeno valor em relação ao volume de mão de obra disponível, como obter um elevado quociente se o divisor é fraco e o dividendo cresce continuadamente? O nosso grande mal, atingindo todas as classes, principalmente a dos trabalhadores, é a insuficiência de ganho[6].

O atraso qualifica-se agora como debilidade da estrutura econômica, incapaz de produzir o mínimo para suprir as necessidades da comunidade nacional. E por mais que a agricultura seja pujante (o que não correspondia mais à verdade, principalmente depois das sucessivas quedas do preço do café) a carestia, o mal estar social são expressões cabais de que "*se o café vai bem, tudo o mais vai mal*". Em Simonsen encontramos uma primeira versão da lógica do subdesenvolvimento sob a denominação de *sub-capitalismo*, no qual os problemas de pobreza e pauperização da vida social surgem condicionados pela desigual divisão do trabalho internacional (nosso modelo mercantil – exportador) e, por extensão, pela incapacidade de transitarmos – enquanto economia atrasada a situação plena da modernidade apenas alcançada no modelo de

6 Simonsen, 1940:14.

uma "civilização *machinica*" (modelo industrial)[7]. A afirmação de que a condição de economia primário-exportadora era a origem de nossa baixa capacidade produtiva permitiu questionar a legitimidade da tese das vantagens comparativas e a ordem aparentemente natural das trocas no comércio mundial. Se de maneira espontânea a economia "tendia" à vocação agrícola, sua incapacidade de gerar a "riqueza da nação" talvez apontasse para uma falácia ou equívoco dessa proposição[8].

O ritmo e a intensidade da crítica simonseana à economia natural, de molde liberal, acentua-se entre 1934 e 1948, sofisticando-se até a defesa inédita do planejamento econômico, mas ainda peca pelo caráter descritivo e denunciativo, sem uma leitura rigorosamente teórica que a sustente.

Ao contrário, Furtado foi responsável pela blindagem teórica do conceito de subdesenvolvimento. Sua análise (encontrada ao longo das inúmeras obras produzidas) incide sobre três aspectos importantes do fenômeno subdesenvolvimento: seu caráter histórico derivado de uma posição das nações na divisão internacional do trabalho (economias centrais e 3 tipos de economias satélites); o desvendamento de sua dinâmica de funcionamento com base numa lógica econômica da acumulação e concentração crescente de riqueza nas economias centrais; e, por último, numa análise tendencial dessa dinâmica em direção ao aumento das assimetrias inicialmente apontadas. Furtado avançou em sua tese no aprofundamento da ruptura com as categorias do liberalismo amparada numa consistente crítica teórica, e essa nova perspectiva econômica permitiu a conversão da *teoria do subdesenvolvimento em projeto desenvolvimentista*.

Examinemos o argumento. Como ruptura inicial com o paradigma

---

7 Estes argumentos são desenvolvidos em As crises no Brasil (1930), *As finanças e a indústria* (1931), *A indústria em face da economia nacional* (1937), *Evolução industrial do Brasil* (1939), *Níveis de vida e a economia nacional* (1940), trabalhos onde Simonsen elabora as bases originais do tema subdesenvolvimento: a perspectiva da pobreza estrutural; a recusa da teoria das 'vantagens comparativas' e das virtudes do comércio internacional; a critica ao modelo agrário-exportador; a defesa da racionalização da economia; e a necessidade de construção de um projeto de desenvolvimento nacional (economia e sociedade) rumo ao desenvolvimento pleno da nação – todos ancorados na análise do pauperismo nacional.

8 "O café sobre o qual tem repousado todo o progresso do país já está em superprodução (...). É numa política industrial fundada em bases racionais adequadas as condições de nosso meio que teremos que ir buscar, principalmente, a produção de bens sociais" (Simonsen, 1931:247).

liberal encontramos uma análise negativa da combinação do *laissez-faire* com a teoria das vantagens comparativas, capaz de engendrar novas formas de organização das economias nacionais, distintas do modelo final ou padrão das economias desenvolvidas. Furtado assinala em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* que a expansão do capitalismo central em contato com as estruturas autóctones das sociedades coloniais produziu pelo menos dois grupos distintos e subtipos de economias: as desenvolvidas, as subdesenvolvidas (divididas em grau superior e inferior) e as pobres. Cada uma delas, emergindo do processo de transição pré-moderno e moderno (com exceção da última, o circulo de ferro da pobreza) geraria dinâmicas e configurações diferentes. A diferença das estruturas econômicas nacionais havia sido *prevista* no argumento liberal como etapa ou na expansão virtuosa da divisão do trabalho – tecnologia – aumento do mercado (na tese smithiana) ou como especialização otimizada dos recursos produtivos (vantagens competitivas ricardianas). O que a teoria furtadiana do subdesenvolvimento coloca em xeque é essa interpretação: a inserção na economia mundial geraria estruturas sociais e políticas locais anacrônicas, que somadas a lógica de transferência e não de repartição dos frutos do progresso técnico estabeleceria um *outro* tipo de economia e de sociedade (diferente na forma e no conteúdo das economias centrais, mas necessária enquanto mecanismo de realização e drenagem da riqueza). O desenvolvimento capitalista aparece assim como desigual e combinado, e não pode mais oferecer uma única visão de progresso para todas as posições no amplo espectro das trocas mundiais.

Um segundo ponto, é que a intensificação das assimetrias e o aumento de drenagem de riqueza das economias reflexas em direção às economias centrais também desqualificaria o princípio axiomático das virtudes da competição e do equilíbrio final promovido pela mão invisível do mercado. Ao contrário, a condição de subdesenvolvimento é a de "filho bastardo" da mão invisível e a permanência dessa lógica impediria o sonho de constituição da independência econômica e da autonomia nacional. Como alternativa, Furtado (como os demais cepalinos), apontava a necessidade de planejamento artificial do desenvolvimento econômico. Longe da economia natural e espontaneamente ordenada surgem as estratégias da planificação e da regulação econômica ancoradas na concepção da queima de etapas (substituição da mão invisível pela racionalidade planificadora) e pela internalização da dinâmica econômica

(via protecionismo a aumento do mercado interno). As duas estratégias afastam-se radicalmente dos postulados da economia clássica, fazendo emergir no cenário econômico a figura demonizada que anteriormente havia entronizado e legitimado o pensamento liberal – o absenteísmo do Estado.

Podemos fazer neste ponto um pequeno balanço do que apontei como um percurso entre subdesenvolvimento – desenvolvimentismo e sua filiação essencial à recusa dos postulados liberais, em especial na obra de Furtado sobre a formação brasileira e sua possibilidade de futuro: a história nacional é resultante da estrutura e da superestrutura institucional gerada pelo lugar de nossa economia na divisão internacional do trabalho; a *herança colonial* não é apenas um traço do passado, mas um peso no presente do período, e constitui um obstáculo para a finalização positiva da modernização nacional – inclusive para a própria consolidação do que havia de mais moderno no paradigma da Revolução Burguesa: os Estados/Nação; o subdesenvolvimento é um processo e, como tal, tem uma dinâmica, apenas atacando e destruindo sua lógica estruturante é que o processo pode mudar de rumo. Chega-se, dessa forma, ao problema da correta interpretação e diagnóstico do fenômeno – tarefa da *intelligentsia* na construção de um paradigma explicativo coerente e lúcido (no caso a teoria do subdesenvolvimento); e, na sequência, a elaboração de instrumentos capazes de corrigir essa situação. Não foram apenas os paradigmas econômicos que Furtado colocou na berlinda; foi a própria concepção civilizatória que apostava na ação individual, nos valores da competição e do egoísmo privado como motor de construção do progresso social. Há aqui uma sutil, porém feroz metamorfose – no paradigma liberal é na esfera privada que encontramos as energias capazes de realizar o progresso comum; na teoria do subdesenvolvimento o planejamento é ferramenta lógica que desconfia dessa virtude mágica do individualismo[9]. Em seu lugar, promove como

9 No mesmo sentido das críticas formuladas por Keynes em *O fim do laissez faire*, publicado em 1926, a racionalidade propugnada pelo liberalismo (econômica e política) não era capaz de encontrar o 'progresso das nações' entregue a força guia da *mão invisível*, nem as virtudes públicas a partir dos *vícios privados*. A liberdade individual por mais racionalizada que seja sob o primado da maximização de interesses não pode produzir a liberdade social; ao contrário, o máximo de autonomia de escolhas no mundo econômico é sinal certo de *caos* social. A crença nas virtudes do individualismo esboroava-se na Europa em direção ao regulacionismo keynesiano e as alternativas da social-democracia do *Welfare State*.

ponto de partida o *sistema* (como em List) e como ponto de chegada o conjunto dos interesses sociais (no jargão contemporâneo chamado de *nação*, conceito fácil de estabelecer correspondência semântica com o velho conceito de *res publica*).

A naturalidade da História, movida pela soma das transformações geradas nas ações individuais de caráter racional-contábil encontra um adversário. Na teoria do subdesenvolvimento é ainda o homem e sua racionalidade que podem transformar a dinâmica histórica, mas o eixo dessa ação não está no individuo (sede de razão e julgamento no argumento liberal) e sim na *res publica* representada pelo único ator capaz de espelhar o interesse comum – o Estado. Se é a vontade política aquela capaz de quebrar a inércia sistêmica da "vocação do subdesenvolvimento" (o círculo vicioso de Nurkse), se foi rompido o espontaneismo providencial do Mercado, substituído um projeto de desenvolvimento *pensado*, qual será a natureza desse projeto de futuro que se racionaliza na teoria e na ação do período? Ou seja, de *qual* desenvolvimento Furtado estava falando, uma vez que a exigência histórica do período impôs aos atores que somavam a *intelligentsia* da comunidade nacional um salto de consciência para analisar e ponderar sobre esse produto intelectual chamado desenvolvimento?

As tarefas da modernização – mudança social e a tensão capital versus trabalho

O afastamento do ideário liberal assume na tese desenvolvimentista de Furtado uma faceta curiosa e em alguns momentos aparentemente contraditória. Em termos econômicos seu projeto desenvolvimentista recusa as premissas liberais e valoriza a regulação econômica sob dois pressupostos: 1) da irracionalidade dos agentes econômicos, em especial os empresários (equivalente do termo *burguesia*), que tomam decisões racionais e positivas em termos privados, mas desastrosas em termos do sistema econômico nacional por conta do aumento dos pontos de estrangulamento estrutural; e 2) na afirmação de que o ponto de mutação de uma economia subdesenvolvida incide no problema do tamanho do mercado consumidor *interno* e na mudança do processo e condições da produção – mutação que só pode ocorrer pelo processo de distribuição de riqueza via elevação dos salários (a proximidade com os postulados keynesianos é inequívoca). Por este ângulo, privilegiando a regulação pública da economia enquanto técnica de incentivo ao aumento

e qualificação da produção (portanto na defesa dos interesses do *capital*) e a proteção dos salários como mola da renovação tecnológica e na sustentabilidade do desenvolvimento nacional, Furtado afasta-se dos princípios axiomáticos da autodeterminação eficiente da economia. No entanto, por outro lado, valoriza o conflito como condição indispensável para a implantação do projeto desenvolvimentista – em especial no problema da organização dos trabalhadores e a defesa da democracia, tomados, não como corolário do desenvolvimento ou objeto de desejo último do processo de desenvolvimento, e, sim, como motor ou força motriz *necessária* ao projeto desenvolvimentista.

São esses os aspectos que passo agora a examinar e que numa primeira abordagem trabalham com a hipótese de que a concepção *sistemática* da teoria furtadiana forja não apenas uma teoria econômica e/ou histórica, mas uma teoria da modernização. No desdobramento, proponho analisar a singular desconfiança de Furtado sobre as virtudes da burguesia nacional e no enfoque contrário, valorizando o trabalho como ator fundamental para constituição de uma dinâmica de desenvolvimento autóctone e auto-sustentada.

Democracia e participação – neutralizando os setores anacrônicos

A tipologia furtadiana do subdesenvolvimento de grau-superior, formulada de maneira completa por Furtado no texto *Teoria e Política do desenvolvimento econômico* (1967), é o aperfeiçoamento da tese que orienta já a construção dos trabalhos anteriores (vê-se a sombra na análise feita em *Formação Econômica do Brasil*) e permite ajustar ao cenário brasileiro a perspectiva intelectual que vinha se fortalecendo mundialmente sobre o problema do planejamento do desenvolvimento a partir da existência das “condições de arranque” (Myrdal, 1956; Nurkse, 1957; Rostow, 1964). Da análise das condições originárias na etapa café-industrialização (modelo de substituição de importações), da brecha histórica aberta pelas crises mundiais e pela internalização momentânea do fluxo econômico (chave da interpretação em *Formação*), Furtado passa nos textos subseqüentes a analisar não mais as condições do subdesenvolvimento, mas os obstáculos que impediriam o salto definitivo para a autonomia da economia nacional. Este desdobramento vai apresentar as restrições econômicas que perpetuam o subdesenvolvimento como amparadas pelas condições sociais e pelas instituições políticas numa relação de mútua

determinação. Este é o sentido do termo *dialética* utilizado pelo autor e que tomado como uso inadequado do jargão marxista sofreu severas críticas, já no período de publicação dos textos, sob a rubrica de uma concepção meramente economicista, nunca de um processo dialético[10]. No entanto, independente do deslocamento do termo, a pecha de economicista não calha bem ao raciocínio apresentado. Ao contrário, embora a dimensão econômica tenha centralidade, a mudança social inclui outras facetas e *depende* da modificação das instituições políticas e de várias estruturas societárias. Não bastaria, para Furtado, mudar a situação das relações econômicas internas. Sem a destruição das estruturas anacrônicas como o poder latifundiário e senhorial, a apropriação do Estado como ferramenta de interesses particularistas, a manutenção das diferenças regionais a economia e a sociedade não poderão passar a condição de modernidade. Por outro lado, sem regulacionismo econômico, sem participação e democracia as instituições e valores da modernidade também não podem desabrochar. Como resultado, luta pelo desenvolvimento holístico e auto-sustentado requer como condição *sine qua non* a mudança social, destruindo o velho e implantando o novo.

No caso da superação do subdesenvolvimento as forças anacrônicas aparecem associadas ao modelo mercantil-exportador, ao regionalismo econômico e político, condensando toda a corte de horrores do atraso. O problema da grande propriedade rural é apresentado como distorção, apresentando duas sequelas de difícil superação: no setor mais dinâmico (setor exportação) esta estrutura é *dependente* do mercado internacional e tende tanto pela deterioração dos termos de troca quanto pela inevitável propensão à queda dos preços (pela condição da demanda inelástica); no setor menos dinâmico (setor voltado para o abastecimento do mercado interno) a produção agrícola apresenta baixa produtividade e pequena diversificação produtiva – características que somadas são responsáveis pela escassez e pelos altos preços dos alimentos (implicando, diretamente, no alto custo dos bens que formam a cesta básica do trabalhador e nas pressões oriundas da carestia e no efeito corrosivo da inflação).

---

10 A crítica economicista ao uso incorreto do conceito dialética por Furtado é feita por José A. GIANNOTTI em “A propósito de uma incursão na dialética” in *Revista Civilização Brasileira*, ano I, nº 3: julho de 1965. Em outro contexto, Cardoso e Falleto em *Dependência e desenvolvimento na América Latina* recusam o determinismo econômico das interpretações cepalinas e, é claro, por extensão, as teses de Celso Furtado.

Por outro lado, a permanência sem mudanças estruturais nesse setor manteria intacta a dependência dos centros externos de decisão econômica, o baixo dinamismo econômico, a incapacidade de expansão do tamanho do mercado consumidor interno, a hegemonia e controle sobre o aparata estatal e controle da opinião pública através dos "currais eleitorais". Por sua inserção histórica e pela função de resposta às necessidades do mercado internacional, o setor exportador possui uma grande capacidade de resistência e de manter intactos seus privilégios. Compreendendo sua natureza limitada, determinada pela situação de dependência e de incapacidade de superação das relações assimétricas, legitima-se a tarefa do planejamento econômico no enfraquecimento desse setor – quer pelo fortalecimento do segmento industrial, quer pelo estímulo ao surgimento da agricultura da pequena propriedade voltada para o mercado interno. Neste raciocínio fica claro que a economia mercantil-exportadora é capaz de produzir riqueza reduzida e concentrada, mas é incapaz de originar uma dinâmica real que transforme o *conjunto* da economia e que responda à necessidade geral de mudança.

Mas se o segmento mercantil-exportador enfraqueceu economicamente isso não significa ma correlata fraqueza política. De onde, então, viria a força para enfrentá-lo? Da mudança estrutural da economia e da estratégia de confronto pela participação ativa da sociedade, no marco democrático. Tal processo entende-se como conseqüência do surto de industrialização que se surge no país pelas brechas abertas pelo interregno das duas guerras mundiais e pela crise de 29 - a partir de então a situação passou de dual para híbrida. De maneira inédita na história nacional passam a se confrontar duas forças, ancoradas em setores econômicos distintos: uma ligada ao universo da produção agrícola e outra ou universo da produção industrial; uma rural e outra urbana; uma economia interna outra economia externa. Com a redemocratização pós-45 a força das cidades e dos trabalhadores urbanos passou a se expressar nas urnas, contrabalançando pelo voto citadino a hegemonia das oligarquia regionais ligadas ao modelo exportador. Também no plano ideológico, a industrialização tornava-se dia a dia mais reconhecida como passaporte para solucionar os graves problemas sociais em expansão desde os anos 20. A pressão dos setores urbanos por mudanças e a existência do canal democrático permitiriam a diminuição do peso político do setor agrário-exportador, facilitando o processo de modernização.

O específico do Estado democrático de base capitalista não

propriamente uma tendência à eliminação dos privilégios. Pelo contrário, os grupos privilegiados podem nele crescer ou conservar o seu poder desde que os disputem dentro espaço dentro da arena democrática (e na mesma direção adotada por Mannheim, ao terem que debater seus projetos – utópicos ou ideológicos – os grupos realizam uma síntese política, mediada pela escolha e aceitação geral dos interesses que apareçam como mais gerais ao conjunto social). Outro dado curioso é que o projeto de desenvolvimento furtadiano inova várias percepções sobre quais, na realidade, são os problemas e a "questão social" nacional. No grande grupo dos desenvolvimentistas dos anos 50/60 o mote da industrialização era *consenso*[11], mas as relações entre capital e trabalho, interno e externo, limites da ação do Estado (principalmente na definição de direitos sociais ou repartição da riqueza) provocam divergências extremas. Furtado vai se tornando um intelectual único nesse debate pelas proposições e valores que sustentam seu projeto de desenvolvimento. Se, como apontado anteriormente, era inédita a defesa da democracia (como finalidade e *meio*), ainda mais singular será a subversão sobre o Sujeito propulsor do desenvolvimento (o *trabalho* e não o capital), baseada na desconfiança incomum e original quanto ao papel das elites industriais (burguesia nacional) e mesmo a *intelligentsia* que ronda o Estado (intelectuais, políticos e *policy makers*).

Conflito e desconfiança: defesa do trabalho e controle do capital

Como parte de um projeto de modernização que toma como base de sua constituição a superação de subdesenvolvimento, a dimensão econômica e os atores que dela emergem são aspectos fundamentais a serem tomados em conta. O desenvolvimentismo aceitava como fato que a economia nacional guiada pelos automatismos do mercado não poderia superar os entraves à passagem de um capitalismo industrial e mais refinado em termos tecnológicos. Embora rompido com o liberalismo, a interpretação sobre a dinâmica do capitalismo repousava ainda, em vários dos projetos de planejamento lapidados nos anos 50, vários conceitos permaneciam intactos na base desse raciocínio: o papel transformador e civilizador do progresso econômico, o lugar privilegiado para a ação criadora ou inovadora dos empresários (estes argumentos estão presentes,

11 Exemplo dessa heterogeneidade é descrita e analisada por Bielschowsky em *Pensamento Econômico Brasileiro* – O ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1988).

por exemplo, na formulação pioneira do planejamento defendida por Roberto Simonsen no inicio dos anos 40). O mesmo ocorre para a heterogênea corrente de "desenvolvimentistas" da década de 50, que podem ser tipificados e alocados em diversas categorias como desenvolvimentistas: setor privado, setor público, nacionalistas, ortodoxos, heterodoxos, esquerda, independentes, keynesianos, entre outros critérios possíveis[12]. O que procuro ilustrar é que sob uma mesma e genérica rubrica inúmeros projetos, filiações e interesses se abrigaram. Como resultado, para entendermos qualquer um deles um método possível é estabelecer qual a relação adotada quanto ao posicionamento frente a uma questão central na teoria econômica – o desenvolvimento econômico origina-se no lado da oferta ou no lado da demanda? Digo isto porque o simples enunciado da aceitação da regulação do estado naquele período parece-me critério insuficiente de estratificação ideológica ou teórica: para os cepalinos a filiação é keynesiana (preponderância do fator trabalho e defesa da intervenção do poderia ser aceita em função de uma intervenção cirúrgica justificada por uma inovação *a la* Schumpeter. Talvez a pergunta central a ser feita é: quais os interesses prioritários que cabe ao planejamento estatal defender? Com esta inquirição o projeto furtadiano destaca-se nitidamente dos demais: a força capaz de reorientar as relações econômicas em direção ao desenvolvimento nascem do *trabalho*. É através de sua força vital de cobrança que pode ser gerada a dinâmica capaz de criar um mercado interno e estimular o capitalista à inovação tecnológica constante (deslocando a estratégia de obtenção do lucro através do baixo valor dos salários ou pela fraca competição no mercado interno). De um outro ângulo, a aceitação do papel fundamental do consumo como base do crescimento da economia nacional é acompanhada de um outro aspecto inédito – a regulação e a limitação da ação do capital.

E esta lógica é combinada. O capitalista precisa ser regulado na sua ação, pois em situação de subdesenvolvimento sua irracionalidade atinge dimensões mais dramáticas do que aquelas apontadas por Keynes. A existência de um segmento industrial nacional, originado na etapa de substituição de importações, e a necessidade de atração do capital externo, exercida pelo aumento das necessidades de consumo interno e das demandas de investimento (proporcionado pela expansão das atividades industriais e comerciais locais) provocavam uma disfunção grave no ritmo e rumo do desenvolvimento da cadeia industrial. No afã de

12 Bielschowsky, op. cit.

realizarem lucro no menor prazo e custo possíveis, a indústria nacional e a estrangeira selecionavam entre as alternativas de alocação de seus recursos aquelas atividades que apresentassem a maior e mais imediata taxa de retorno. Os desvios aqui originados eram inúmeros. A opção acabava por inflacionar alguns setores e esvaziar outros, criando uma instabilidade constante na estrutura econômica. O aumento da atividade industrial, em qualquer ramo, fazia pressão sobre o setor de bens de produção, área que não sendo atendida internamente aumentava a demanda por importações (as importações gravosas), descontrolando a balança comercial e remetendo para o exterior considerável parte do capital aqui produzido.

A alternativa de produzir nacionalmente esses bens não se realizava em função da envergadura e do longo prazo de retorno dos investimentos necessários, o que minava o interesse do capital privado. Como decorrência dessas duas conjunções o leque de alternativas que se mostravam atrativas era reduzido e acentuava a concorrência nos setores que capitalizavam a maioria dos investimentos. Ora, como a lei fundamental que rege a economia de mercado é o preço, o aumento da concorrência tende a diminuir o preço dos produtos no mercado final, reduzindo a margem de lucro. Para manterem constante sua taxa de retorno, os empresários repassam a redução para o preço dos salários, reduzindo o ganho dos trabalhadores, que, na última volta do círculo, perdem poder de compra reduzindo a demanda geral do sistema – encolhendo o tamanho do mercado e iniciando uma espiral recessiva ou de estagnação econômica.

Esta percepção, de nítida filiação keynesiana, levaria Furtado (1962, 1964) a defender a organização dos trabalhadores como elemento fundamental para dinamizar (retroalimentar) a economia nacional, tanto pela capacidade de expansão do tamanho do mercado consumidor interno, quanto pelo 'empurrão' à incorporação de inovações tecnológicas (em substituição à tática de redução dos salários). Desta maneira, a lógica virtuosa que deflagrara a ascensão econômica crescente nas economias avançadas poderia ser aqui implementada.

Estes dois aspectos são os que mais distinguem a contribuição de Furtado das outras correntes que defendem a industrialização brasileira como plataforma para o progresso. Para Furtado a participação dos trabalhadores *forçaria* o capital a se renovar constantemente, ao mesmo tempo em que a elevação dos salários (aumento do consumo) seria o motor das atividades industriais – a pressão e o conflito operário seria,

portanto, benéficas[13].

Resumidamente, a questão do conflito é valorizada por Furtado em três direções: é o pilar da mudança social (o princípio contraditório, definido pelo autor como *dialético*); é a ferramenta que mina o poder dos setores atrasados que emperram o processo de modernização; e, por último, é parte essencial na produção da lógica de inovação tecnológica que alimenta o ciclo da prosperidade e do desenvolvimento econômico.

Por outro lado, cabe ao Estado através das políticas econômicas disciplinar o consumo pessoal do capitalista e a lógica decisória do investimento – corrigida e orientada através de instrumentos como tributação, políticas cambiais e creditícias, por intervenção econômica direta com a criação das estatais nos setores estratégicos e de infraestrutura, com a política de subsídios e investimentos alocados aos setores privados mais necessários e, por último, através de mecanismos políticos de proteção do trabalho para que neste movimento se redistribua efetivamente os ganhos do progresso técnico capaz de alavancar e expandir o mercado consumidor interno.

Como outra face desse processo Furtado indica a necessidade de fiscalização também da ação do Estado. Afinal os problemas de deturpação do projeto de desenvolvimento nascem de inúmeras fontes. Da história pregressa, pela capacidade de apropriação por parte dos setores anacrônicos do controle do Estado e dos recursos públicos. Da pressão internacional que após o fim da Segunda Guerra restabelece a ordem internacional que procura manter através do comércio internacional uma divisão do trabalho que preserve os interesses das economias centrais. Da moderna economia nacional pela sua inclinação imediatista do lucro fácil e que nesse processo coloca em risco seu próprio processo de acumulação cria um estrangulamento da potência latente do mercado interno e aumenta a pressão inflacionária dos gargalos estruturais. Do lado dos planejadores sua incapacidade de serem os *portadores da síntese*, os operadores da metamorfose capaz de defender e implementar o interesse público – por erro ou dolo, tanto faz. O problema da mentalidade ou estilo de pensamento que rege o hibridismo das formações subdesenvolvidas só

13 Para Simonsen, ao contrário, embora os salários tivessem importância como determinante do tamanho do mercado e da demanda por bens industriais, a origem do ciclo virtuoso estava na implementação da produção ("crescer primeiro, distribuir depois"); além da visão catastrófica de Simonsen sobre o papel destrutivo do antagonismo entre as classes – *leitmotif* de sua análise sobre a necessidade de distribuição dos frutos do progresso entre todos os agentes da produção (Cepêda, 2004).

pode ser superado pela mudança orientada, pelo planejamento que incide em duas vertentes: instituições econômicas e políticas, e mudança de valores pela vitalização da opinião pública e pela reforma educacional - itens lapidares da teoria desenvolvida por Mannheim (1962 A, 1962 B, 1972) – e que implica na convergência não somente de método, mas também de visão de mundo compartilhada entre o sociólogo alemão e o intelectual brasileiro.

Como a elaboração teórica tem também como função organizar o campo político, nesta batalha mista de objetividade científica (diagnóstico) e escolhas políticas (poderosos projetos já que filhos da racionalização) o peso e o papel da *intelligentsia* são enormes. Uma mesma questão passa a ser de capital importância: como impedir que este conhecimento, munido da ferramenta do planejamento não se transforme em instrumento de opressão e de desvio? Vinculando-o de um lado ao paradigma republicano e do outro levando a capacidade de controle por parte da sociedade pela via democrática (na verdade os dois aspectos pertencem a uma lógica única: o projeto republicano da polis moderna é o da combinação entre sociedade e Estado, entre indivíduo e cidadão, entre razão e política[14]). Desse cenário, de novo a dimensão política é resgatada como central no projeto furtadiano através da defesa da democracia. Apenas o controle social pode mudar a lógica do subdesenvolvimento cobrando do Estado um destino público para o crescimento econômico.

Das teorias que emergiram nos anos 50/60, a proposta de Furtado é a única na qual o cruzamento entre política e economia não assume um caráter meramente instrumental. Ao contrário, a democracia e a organização dos diversos atores sociais é parte estrutural do desenvolvimento econômico e do sonho do desenvolvimento nacional. Valores como participação, democracia, racionalidade e disputa (tão ausentes da maioria da produção intelectual nacional) são incorporados e utilizados como elementos que combinam, *de fato*, a modernização econômica com a modernização social e implicam numa aposta de projeto de futuro mais humano e com justiça social.

---

14 Perspectiva na qual o procedimento político por pertencer ao domínio do que é de todos deveria balizar-se pela ação racional – análise dos dados, reflexão, ponderação e escolhas efetuadas por critérios que aliem o particular ao geral (como no dilema dissecado pela filosofia política kantiana). Por ser o 'espaço da deliberação e do futuro' (contingência) isso não significa que a política seja a dimensão do caos.

Referências

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA: INPES, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Subdesenvolvimento e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

______. *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1930-1967). Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Márcio (org.). *A grande esperança em Celso Furtado*. São Paulo: Contraponto, 2001.

CAMARGO, Aspásia Camargo; LOYOLA, Maria A.. *Pensamento Contemporâneo: Celso Furtado*. Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CEPÊDA, Vera Alves. *Raízes do pensamento político de Celso Furtado*

– desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático. São Paulo: FFLCH/ USP. Dissertação de mestrado, 1998.

______. *Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrialista no Brasil*: limites e impasses. 346 f. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

FURTADO, Celso. *A Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

______. *Perspectiva da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: DASP, 1958.

______. *Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

______. *A Pré Revolução Brasileira*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

______. *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

______. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

______. *Um Projeto para o Brasil*. Rio e Janeiro: Saga, 1968.

______. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 4ª edição.

São Paulo: Editora Nacional, 1971.

______. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

______. *Análise do 'Modelo' Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

______. *A Fantasia Organizada*. 5ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

______. *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

______. *Os Ares do Mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

______. *Formação Econômica do Brasil*. 23ª edição, São Paulo: Editora Nacional, 1995.

______. *Obra Autobiográfica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

LIPSET, Seymour Martin. *O Homem Político*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MALLORQUIN, Carlos. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São

Paulo: Contraponto, 2005.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia e utopia*. 3a edição. Rio de Janeiro:

Zahar, 1968.

______. *Sociologia do conhecimento*. Porto: Rés, (s/d).

______. *Sociologia Sistemática*. São Paulo: Pioneira, 1962. (A)

______. *Homem e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962. (B)

MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 3ª edição, Rio de Janeiro: Saga, 1972.

NURKSE, Ragnar. *Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

OLIVEIRA, Francisco de. *Celso Furtado*. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). São Paulo; Ed. Ática, 1983.

______. *A navegação venturosa*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ROSTOW, W.W. *Etapas do Desenvolvimento Econômico*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

Capítulo XIII

Celso Furtado e as encruzilhadas do desenvolvimento[1]

José Luís Cardoso[2]

Celso Furtado (1920-2004) pode e deve ser considerado, sem exagero nem controvérsia, como o mais importante economista brasileiro de todos os tempos. As suas contribuições originais, no domínio da economia e política do desenvolvimento, fazem dele uma figura marcante da história do pensamento económico da segunda metade do século XX. Ultrapassou em larga escala o âmbito brasileiro e latino-americano das suas motivações intelectuais e políticas, sendo hoje reconhecido como autor relevante nas áreas em que prestou contributos metodológicos e analíticos de caráter inovador.

Apesar do merecido reconhecimento de que tem sido alvo, a projeção de Celso Furtado na cena internacional foi certamente prejudicada pela menor divulgação da sua obra em língua inglesa. É certo que alguns dos seus livros e ensaios foram traduzidos em inglês, sendo também abundantes as traduções em espanhol, francês e italiano. Porém, a repercussão dos seus escritos nos círculos e circuitos internacionais de produção e difusão de pensamento econômico não terá sido tão ampla como seria

---

1 Publicada, originalmente, em *Análise Social*, 2015, Vol. L, nº 214, pp. 26-4, e republicada nesta Coletânea com a autorização da Revista e do autor.

2 É investigador coordenador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Publicou vários artigos em periódicos referenciados pelo ISI e Scopus, coordenou a Coleção *Obras Clássicas do Pensamento Econômico Português* e foi co-fundador da revista *The European Journal of the History of Economic* e é sócio efetivo da Academia de Ciências de Lisboa.

de desejar.[3] O alcance inovador das suas contribuições mereceria maior destaque.

Para além do obstáculo linguístico, outro fator que poderá ajudar a explicar a menor assimilação e o reduzido impacto internacional da obra de Furtado, na perspectiva da formação dos cânones da ciência económica contemporânea, reside, precisamente, na menor pertinência canônica dos seus textos, aflorando e discutindo matérias habitualmente cunhadas de heterodoxas ou marginais em relação à visão dominante na análise de temas relacionados com o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Esta dupla explicação não serve para impugnar a atualidade e relevância dos temas que privilegiou ao longo da sua carreira, conforme fica demonstrado em alguns recentes ensaios que têm procurado enquadrar e valorizar os seus contributos numa perspectiva cosmopolita e universal (SZMRECSÁNYI, 2005 e BOIANOVSKY, 2010). Aliás, é justamente a atualidade e relevância dos temas da agenda de investigação de Celso Furtado que justificam a atenção que continuam a suscitar sempre que se discutem os problemas do desenvolvimento econômico no mundo contemporâneo.[4]

Um dos principais méritos de Furtado terá sido o de não assumir a pose de um economista monolítico e convencional. A sua vocação política e o seu compromisso cultural obrigaram-no a atravessar domínios amplos de conhecimento e a desafiar as regras redutoras do saber fechado e compartimentado. Cruzou uma diversidade de ciências sociais, mostrando que a ciência econômica não pode ficar alheia, nem ignorar, as contribuições de outros domínios científicos que alargam e enriquecem a compreensão da realidade econômica e social. E, para o que nos interessa aqui discutir e salientar, possibilitou a difusão e apropriação da sua obra em território português, assumindo inesperadamente o estatuto

---

3 Não cabe no âmbito deste texto a apresentação sistemática da bibliografia ativa e passiva de Celso Furtado. Uma listagem exaustiva das suas obras, incluindo traduções, pode ser consultada em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?id_s=65. Recomenda-se a visita deste *site* do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, no qual se encontra ou faz referência a uma vasta informação e documentação relacionada com a obra e legado intelectual de Celso Furtado. Uma boa visão de conjunto da sua obra é dada pela coletânea de ensaios em sua homenagem editados por Bresser-Pereira e Rego (2001).

4 Sobre este tópico, e sobre as contribuições dos economistas latino-americanos especialmente ativos entre as décadas de 1950 e 1980, cf. os ensaios reunidos em Cardoso, Marcuzzo e Romero Sotelo (2014).

de inspirador e mentor de estratégias de desenvolvimento num país que pertencia a uma outra periferia. Numa encruzilhada tecida entre dois lados do Atlântico, o testemunho de Celso Furtado permite ilustrar a importância que os países sempre atribuem à definição de trajetórias de desenvolvimento, independentemente do nível ou patamar que já tenham alcançado.

Procurando respeitar o âmbito em que este texto foi inicialmente apresentado, destacarei aspetos da obra de Celso Furtado que creio relevantes para o aprofundamento do diálogo entre cientistas sociais portugueses e brasileiros. Não pretendo explorar ou focar tópicos já amplamente debatidos por especialistas da sua obra centrada nas temáticas das teorias e políticas de desenvolvimento econômico. Após recordar alguns registos cruciais do percurso biográfico de Celso Furtado, procurarei sinteticamente abordar dois momentos da sua carreira – a publicação e impacto público do seu livro *Formação Econômica do Brasil* (1959) e a sua experiência como doutrinador e executante de políticas desenvolvimentistas – que creio particularmente relevantes para a compreensão do tema aqui em destaque: a influência da sua obra em cientistas sociais portugueses, sobretudo em autores que gravitavam na órbita da revista *Análise Social* e do Gabinete de Investigações Sociais (atual Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa).

Breve roteiro biográfico

Celso Furtado nasceu a 26 de julho de 1920 na pequena cidade de Pombal, no sertão da Paraíba. Após terminar a formação liceal no Recife, ingressou em 1939 na Faculdade Nacional de Direito do Rio de Janeiro, obtendo o seu diploma em 1944. Nesse mesmo ano integrou a Força Expedicionária Brasileira e, ao lado dos aliados, teve oportunidade de presenciar a libertação da Itália e viver o final da Segunda Guerra Mundial. Entre 1946 e 1948 permaneceu em Paris e concluiu na Sorbonne o seu doutoramento com uma dissertação sobre história econômica brasileira, intitulada *A Economia Colonial Brasileira, séculos XVI e XVII*. Deixando de lado a sua formação jurídica, e abandonando qualquer pretensão de uma carreira no domínio da advocacia ou magistratura – contrariando assim a tradição familiar – Celso Furtado tirou partido do ambiente parisiense do imediato pós-guerra e consolidou a sua formação cruzada entre a história e a economia. Foi este um marco decisivo para a sua carreira intelectual futura (SILVA, 2011). Colheu ensinamentos diretos do magistério de

François Perroux e beneficiou de passagem breve pela London School of Economics. Mas, acima de tudo, fixou o seu horizonte de análise numa temática histórica que viria a constituir parte integrante da sua concepção do desenvolvimento econômico e respetivo enraizamento secular.

Regressado ao Brasil em 1948, entrou ao serviço da Fundação Getúlio Vargas. Em breve ingressou, no entanto, na recém-criada Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), em missão que se prolongaria entre 1949 e 1957, circulando e vivendo entre Santiago do Chile, Rio de Janeiro e Cidade do México. O contato próximo com Raul Prebisch e demais economistas e técnicos da Cepal, a estrutura organizativa e a dimensão institucional deste organismo responsável pelo desenho, execução e acompanhamento de políticas destinadas a fomentar o desenvolvimento econômico de países mais carenciados e mais necessitados de vencer situações de atraso, constituíram oportunidade crucial para o mergulho definitivo que Celso Furtado deu nos temas e problemas que viriam a revelar-se uma constante das suas preocupações ao longo de toda a carreira, quer como analista e estudioso, quer como agente e decisor político.

Durante os anos em que trabalhou para a cepal, Furtado não perdeu os contatos com a vida universitária, tendo tido oportunidades esporádicas de visita aos EUA para aproximação e relacionamento com alguns economistas americanos especializados em técnicas de planeamento e desenvolvimento econômico (nomeadamente W. Leontief e T. Schultz). Mas foi no ano escolar de 1957-1958, depois de deixar a Cepal, que Furtado mais e melhor beneficiou de um ambiente universitário propício à investigação, permanecendo no King's College da Universidade de Cambridge. O contato direto com economistas do círculo keynesiano de Cambridge – entre os quais cabe destacar Nicholas Kaldor – era inevitável e viria a revelar-se largamente inspirador do seu pensamento no domínio das políticas de desenvolvimento. Todavia, a estadia em Cambridge ficaria sobretudo associada à maturação e escrita da obra que projetou definitivamente Celso Furtado como figura cimeira no panorama intelectual brasileiro: *Formação Econômica do Brasil*. O livro seria publicado em 1959 e conheceu sucessivas reimpressões e reedições, tendo sido traduzido em nove línguas.

Em 1958, depois do regresso de Cambridge, uma nova etapa se abriu na carreira de Celso Furtado, então como diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e responsável de políticas de

desenvolvimento no Nordeste Brasileiro (nomeadamente da SUDENE, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste). A possibilidade de pôr em prática as teorias e doutrinas de desenvolvimento econômico foi um desafio que lhe foi sucessivamente colocado pelos presidentes Juscelino Kubitscheck, Jânio Quadros e João Goulart. Este último, em 1962, nomeou Celso Furtado como ministro do Planejamento, com a incumbência de preparação e execução de um Plano Trienal, no qual pôde consubstanciar a sua visão programática sobre o desenvolvimento da economia brasileira. Todavia, o golpe militar de 1964 impossibilitou a continuidade da missão de Furtado.

Celso Furtado iniciou então um longo exílio, que se prolongaria até 1978. Após curta passagem pelo Chile e EUA, fixou em Paris a sua residência quase permanente até ao início da década de 1980. A sua Cátedra como professor de Desenvolvimento Econômico na Faculdade de Direito e Ciências Econômicas da Universidade de Paris permitiu-lhe ensinar e escrever sobre os seus temas de eleição, publicando diversos títulos, uns de maior alcance analítico, outros de notória intencionalidade política, mas sempre em torno das problemáticas do desenvolvimento no Brasil, na América Latina, e no mundo crescentemente globalizado.

As frequentes visitas que fez ao Brasil, após a anistia e o restabelecimento da ordem democrática, acabariam por ditar um novo envolvimento político direto: em 1985, como embaixador do Brasil junto da Comunidade Econômica Europeia, e entre 1986 e 1988 como ministro da Cultura do governo de José Sarney.

Afastado das lides organizativas e de responsabilidades universitárias, Celso Furtado entrou então numa fase de reflexão e intervenção cívica sobre os grandes temas de presença regular na sua carreira acadêmica e política, revisitando e republicando os seus ensaios, valorizando a sua mensagem junto de círculos restritos ou da opinião pública alargada, participando em diversas comissões internacionais relacionadas com temas de cultura e desenvolvimento. Morreu em 2004 de parada cardíaca, deixando uma vasta bibliografia cujos principais títulos aqui se recordam:

1954 *A Economia Brasileira*
1959 *Formação Econômica do Brasil*
1961 *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*
1966 *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*
1967 *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*

1969 *Formação Econômica da América Latina*
1976 *Prefácio à Nova Economia Política*
1978 *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*
1980 *Pequena Introdução ao Desenvolvimento: um Enfoque Interdisciplinar*
1987 *Transformação e Crise na Economia Mundial*
1998 *O Capitalismo Global*

Publicou diversos livros de memórias e registos autobiográficos, que permitem reconstituir e interpretar as motivações e sentidos do seu percurso intelectual. Mas os seus papéis e manuscritos permanecem em grande parte por estudar, não obstante os notáveis esforços que têm sido feitos pela sua viúva, Rosa Freire d'Aguiar, no quadro das atividades e publicações promovidas pelo já referido Centro Internacional Celso Furtado.[5]

Formação Econômica do Brasil e a formação do cânon historiográfico brasileiro

Conforme atrás se destacou, a *Formação Econômica do Brasil* (1959) foi não só a primeira grande obra de Celso Furtado, mas sobretudo o livro que lhe permitiu atingir assinalável notoriedade intelectual.[6]

Trata-se de uma obra de indesmentível recorte acadêmico, mas que foi escrita a pensar num público de âmbito alargado. A comprovar que tal objetivo foi conseguido, registe-se o número de 350.000 exemplares vendidos nas diversas edições que teve. Foi claro o propósito do autor em escrever um livro que fosse um veículo de transferência de conhecimento para um auditório tão vasto quanto possível, assim como um instrumento de reflexão sobre o estado de dificuldade e carência da economia brasileira e as razões que o explicavam. Neste sentido, a vasta experiência de consultor técnico e político no âmbito da Cepal permitia a Celso Furtado exibir dotes de aconselhamento político que complementavam os seus atributos acadêmicos. A incursão na história da economia brasileira era uma forma intelectualmente hábil de explicitar as políticas públicas que

---

5 Para uma visão de conjunto do seu pensamento v. Furtado (2013), que apresenta excertos selecionados das suas principais obras sobre os temas mais constantes ao longo da sua carreira.

6 V. a edição comemorativa do cinquentenário de publicação, Furtado (2009a [1959]), que inclui diversos textos de enquadramento e análise da obra de Celso Furtado.

permitiriam o desenvolvimento de um Brasil moderno e industrializado na segunda metade do século XX. Ou seja, a história servia-lhe como útil pretexto de demonstração das fragilidades e potencialidades que o Brasil deveria conhecer melhor, para melhor se desenvolver.

O livro foi escrito num ambiente político favorável à explosão de ideias sobre o desenvolvimento do Brasil, nesses anos de ouro da construção de Brasília e da governação modernizadora de Juscelino Kubitscheck. E o final da década de 1950 conheceu também um inovador impulso de reflexão sobre a história, a sociedade e a cultura brasileiras, bem expressas nas obras de Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder* (1957) e de António Cândido, *A Formação da Literatura Brasileira* (1958).

Furtado não estava sozinho nessa empreitada renovadora. E também não partia de um vazio de reflexão no que se refere, especificamente, ao estudo dos condicionalismos mais profundos que explicavam o atraso do Brasil e dos instrumentos e medidas que o permitiriam ultrapassar. Na verdade, Furtado reconheceu expressamente a importância que, para a formação do seu ideário, tiveram outros autores que o precederam na compreensão do Brasil, nomeadamente Gilberto Freyre, *Casa Grande e Sanzala* (1933), Caio Prado, *Evolução Política do Brasil* (1933) e *Formação do Brasil Contemporâneo* (1942), Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil* (1936) e Roberto Simonsen, *História Econômica do Brasil* (1937).

Atendendo às influências cruzadas de que é tributário e de que legitimamente se apropria, perguntar-se-á, então, o que há de novo nesta abordagem histórica e econômica de Celso Furtado?

Trata-se de um longo fresco histórico sobre a evolução da economia brasileira em duas grandes etapas ou ciclos: em primeiro lugar, o ciclo do açúcar e do ouro (ao longo dos séculos XVI a XVIII), com a economia largamente assente na exploração de mão-de-obra escrava, com uma dinâmica de crescimento comandada pelo mercado externo, em contexto de dominação colonial; em segundo lugar, o ciclo do café (na 2.ª metade do século XIX), com a economia largamente dependente da exploração intensiva de recursos agrícolas, baseada na prestação de trabalho assalariado e determinada pela dinâmica do mercado interno. Esta sugestiva sequência de ciclos econômicos proposta por Furtado tornou-se modelo incontornável na historiografia brasileira, passando a fazer parte integrante das explicações históricas dos bloqueios e condicionantes do desenvolvimento.[7]

---

7 Os historiadores Fernando António Novais e José Jobson Arruda foram os que mais

A descrição da economia brasileira mediante a utilização da noção operatória de "ciclo" ou etapa era já algo adquirido. O que resulta inovador em Furtado é a análise dos processos dinâmicos que caracterizam o modo de articulação dos fatores produtivos em cada ciclo distinto. Em qualquer dos ciclos ou etapas, as oportunidades de rompimento inovador eram escassas, aí se enquadrando as necessidades de impulso e estímulo a novos processos de desenvolvimento econômico. Ora, é justamente na análise destes processos que Celso Furtado demonstra a importância da sua experiência e missão ao serviço da Cepal. Por isso, importa clarificar em que consistiam as teorias, modelos e práticas em que tinha estado profissionalmente envolvido na fase da sua carreira que diretamente antecedeu a redação da *Formação Econômica do Brasil*.

Teorias e Políticas Desenvolvimentistas, à luz da Cepal

Na sua versão mais elementar – pecando talvez por excesso de simplificação, mas em benefício da síntese expositiva – a definição de desenvolvimento econômico apresentada por Celso Furtado consiste no acréscimo médio da produtividade do fator trabalho, resultante de mudanças nas proporções e modos de combinação dos restantes fatores produtivos (terra e capital). Trata-se de uma definição estritamente econômica, que propositadamente não capta a multidimensionalidade deste conceito.

Mesmo que seja definido nesta acepção limitada, o desenvolvimento (econômico) não dispensa a existência de instituições facilitadoras ou favoráveis a processos de inovação e progresso técnico que permitam constantes melhorias na combinação de fatores produtivos, incluindo processos de inovação social e de dinamização empresarial. Só assim será possível garantir melhorias significativas na distribuição do rendimento, com vista a um acréscimo sustentado da procura agregada (consumo e investimento). Ao Estado caberia uma função primordial na garantia desses objetivos (progresso técnico e redistribuição do rendimento), no pressuposto de que a dinâmica econômica seria motivada por um acréscimo de exportações e por substituição de importações.

Este modelo conceitual a que Celso Furtado adere não se distingue de outras concepções e correntes de pensamento dominantes no período do pós-guerra, designadamente as de inspiração keynesiana. Porém,

contribuíram para a assimilação das teses de Furtado na historiografia canónica brasileira, sobretudo nas últimas décadas do século xx. As ruturas historiográficas entretanto ocorridas não impugnam a relevância da obra inaugural de Furtado.

quando se trata de circunscrever o problema às economias menos desenvolvidas e mais vulneráveis, devido ao seu elevado grau de abertura ao exterior, importava ter em especial atenção as consequências perniciosas decorrentes de fortes desequilíbrios externos (comerciais e financeiros) ou de processos de inflação interna.

Celso Furtado, ao lado de Raul Prebisch, de outros economistas e técnicos da Cepal, considerava que existia uma relação desigual e assimétrica entre o centro industrializado e a periferia fornecedora de matérias-primas, relação essa que mantinha equivalência e proximidade com o modo tradicional de relacionamento das metrópoles imperiais com as suas colónias. Segundo esta análise, a propagação do progresso técnico do centro para a periferia processava-se a ritmo excessivamente lento. Para se quebrar a relação de desigualdade prevalecente, era indispensável acelerar o processo mediante políticas de industrialização nos países periféricos, com substituição de importações de produtos que pudessem ser fabricados internamente sem agravamento das relações de dependência tecnológica. Neste processo, caberia ao Estado um papel essencial na criação de um ambiente propício ao uso dos habituais instrumentos de política econômica (apoio a novos setores industriais e fixação de tarifas protecionistas) favoráveis ao arranque e consolidação dos setores industriais. A escola estruturalista latino-americana da Cepal não inventou tais instrumentos, mas enquadrou a oportunidade de se fazer uso deles com vista a uma atenuação das desigualdades de níveis e ritmos de desenvolvimento entre países do centro e da periferia.

Esta opção fundamentava-se num posicionamento crítico em relação aos princípios da teoria econômica ricardiana das vantagens comparativas, e da teoria neoclássica do comércio internacional. Prebisch, Furtado e os seus seguidores, demonstraram de forma convincente que a constante e progressiva deterioração dos termos de troca nos países periféricos não permitia manter a ilusão de que todos os países poderiam simultaneamente beneficiar da expansão do comércio à escala internacional. Independentemente da comprovação empírica e do realismo conceitual desta visão, o peso desta componente doutrinal, assim como a pressão institucional da agenda da Cepal, criaram condições favoráveis à aceitação de orientações de política econômica que pudessem diminuir as diferenças entre o centro e a periferia.

Os dilemas do desenvolvimento dos países periféricos poderiam, assim, ser enquadrados em duas principais dimensões de análise: a

perspectiva histórica no estudo dos fatores estruturais que explicam a persistência de condicionalismos e constrangimentos associados à industrialização e fluxos de capital; e a perspectiva política que apela a uma forte presença do Estado na correção de desequilíbrios e assimetrias de distribuição de rendimentos e no desenho e execução de políticas ativas que garantam crescente industrialização e progresso técnico.[8]

No mesmo ano em que publicou a *Formação Econômica do Brasil* (1959), Celso Furtado foi chamado a exercer funções de coordenação das políticas de desenvolvimento no Nordeste brasileiro. Os discursos que proferiu como responsável da Sudene oferecem um diagnóstico precioso das dificuldades que afetavam a região mais empobrecida do Brasil e permitem testar as capacidades de um doutrinador confrontado com o imperativo da decisão política aplicada aos problemas específicos do Nordeste, no quadro da grande diversidade latino-americana a que a Cepal estava atenta.

Nos registos escritos dessa experiência política única, Furtado (2009b) acentua bem as causas que explicam as crescentes desigualdades regionais, consequência inevitável do processo de desenvolvimento à escala global: a tensão entre um setor industrial desenvolvido e uma economia agrária tradicional e obsoleta. Aponta os riscos de institucionalização e agravamento das desigualdades e as dificuldades de execução das políticas devido à falta de formação de técnicos qualificados e à inadequação dos órgãos de administração local. Em seu entender, as origens do subdesenvolvimento da região assentavam no peso da economia açucareira exportadora, criadora de grande concentração de rendimento, e incapaz de gerar procura interna. Demonstra a inadequação de métodos agrícolas e a má utilização dos solos, e aponta uma solução global para os problemas do atraso da região: industrialização seletiva e preferencialmente associada às necessidades de abastecimento alimentar, proporcionando um acréscimo global da procura interna.

A sua ação na Sudene foi um exemplo notável da ligação que procurou estabelecer entre a teoria e a prática, revelando de forma clara a importância do conhecimento histórico da formação da economia brasileira para o desenho de soluções apropriadas ao desenvolvimento do Nordeste.

---

8 Entre a vastíssima bibliografia disponível sobre as contribuições e significados da escola desenvolvimentista da cepal, cf. Bielschowsky (2000) e Love (2004).

Influências cruzadas: a presença de Celso Furtado em Portugal

A abordagem realizada na seção anterior permite compreender que os problemas enfrentados por Celso Furtado, no âmbito da sua missão na Cepal, ou enquanto governante envolvido no processo político de desenvolvimento do Nordeste brasileiro, apresentavam um enorme potencial de influência fora daquela que seria a sua óbvia área geográfica de difusão e impacto. Com efeito, diversas economias situadas noutras partes do mundo, designadamente no Sul da Europa, também lidaram com problemas de atraso econômico e sentiram a necessidade de definir políticas tendentes a vencer esse atraso. Assim, não é de estranhar que se tenham mostrado atentas aos contributos veiculados por Prebisch, Furtado, e por outros economistas fiéis ao ideário da Cepal.[9]

Condições particulares destas sociedades, designadamente a sua natureza semi-periférica e a existência de regimes ditatoriais duradouros, conferiram relevância às ideias importadas de autores e instituições de matriz latino-americana. Estamos diante de uma situação de pesquisa em que o fluxo de influência tem a sua origem na periferia menos desenvolvida, o que configura um caso atípico do processo de difusão internacional das ideias econômicas.[10] Habitualmente, a direção do fluxo vai do centro para a periferia, considerando-se esta periferia na dupla vertente do seu grau de desenvolvimento econômico e do seu nível de maturidade científica e intelectual. Mas neste caso, o centro é representado por países ou regiões aos quais está usualmente reservada a classificação de periféricos. Nada existe de paradoxal nesta ocorrência, se tomarmos em consideração alguns elementos de proximidade entre a estrutura das economias da Europa do Sul e a das economias subdesenvolvidas da América Latina no período que antecede e que imediatamente sucede à Segunda Guerra Mundial.[11]

Este cenário histórico era particularmente propício ao surgimento de preocupações desenvolvimentistas que insistiam na importância das políticas de protecionismo e condicionamento industrial como instrumentos de convergência para os níveis de crescimento dos principais países europeus. Em Portugal, durante as décadas de 1930 e 1940, essas

---

9 Esta temática foi previamente analisada em Bastien e Cardoso (2003).

10 V. Cardoso (2009).

11 A este propósito, convirá ter presente que a reflexão sobre o modo de contrariar o atraso económico através de políticas públicas desenvolvimentistas teve a sua origem pioneira num ensaio dedicado aos problemas da Europa de Leste e do Sul (Rosenstein-Rodan, 1943).

ideias modernizadoras tiveram oportunidade de se expressar em círculos acadêmicos e profissionais com capacidade de influência em algumas instâncias de decisão política relacionadas com o abastecimento energético, o melhoramento de vias de comunicação e o enquadramento da atividade industrial. Ainda que na sua fundamentação este discurso apelasse mais ao pragmatismo e ao senso comum do que a argumentos extraídos de boa teoria econômica, não deixava de suscitar um melhor conhecimento das condições propriamente econômicas do subdesenvolvimento e das formas de o superar. Deste modo, a visão industrialista e tecnocrática criou um ambiente favorável à aceitação de algumas das ideias e técnicas de análise características da corrente estruturalista latino-americana.

Essa aproximação estava longe de ser integral e plenamente assumida, dada a diversidade de pressupostos ideológicos em presença. Em todo o caso, era patente uma comum consciência das condições do subdesenvolvimento, existia uma postura igualmente comum de desconfiança na capacidade autorreguladora das forças espontâneas do mercado, havia em ambos os lados do Atlântico uma atitude favorável ao intervencionismo do Estado na regulação da ordem econômica.

Uma das obras pioneiras na reflexão sobre a estrutura da economia portuguesa e os problemas do crescimento econômico português, à luz dos ensinamentos da corrente estruturalista da Cepal, foi escrita por dois dos mais notáveis economistas da geração formada no renovado Instituto Superior de Ciências Econômicas e Financeiras (ISCEF), no início da década de 1950. Francisco Pereira de Moura e Luís Teixeira Pinto fizeram uso de conceitos presentes na abordagem típica dos autores da Cepal (entre os quais o de coeficiente capital-produto, tabelas *input-output*, elasticidade rendimento-procura e estrangulamento estrutural), e recorreram às mesmas metodologias de análise em matérias de planeamento e programação econômica (MOURA e PINTO, 1958).

Nesse mesmo ano, Xavier Pintado publicou um artigo de suporte a medidas de desenvolvimento econômico em Portugal e no Sul da Europa, no qual explicitamente refere a importância das experiências e políticas preconizadas pela Cepal, com especial ênfase na recomendação das técnicas de diagnóstico e programação econômica (PINTADO, 1958).

Os temas do desenvolvimento econômico e comunitário, das condições socioculturais do desenvolvimento econômico, das assimetrias e desigualdades territoriais e sociais, da necessidade de planeamento

econômico e social, marcaram presença muito significativa na agenda editorial dos primeiros números da *Análise Social*, revista do Gabinete de Investigações Sociais (GIS). Entre os autores de artigos sobres estes temas, destacam-se os nomes de Adérito Sedas Nunes, Maria Manuela Silva, Alfredo de Sousa e Mário Murteira. Este último não hesitou em aconselhar a experiência formativa que a Cepal proporcionava em matérias de programação:

> Na América Latina, os cursos que a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) organiza desde 1952, segundo cremos, pretendem fornecer num período relativamente curto, de alguns meses apenas, uma formação geral em desenvolvimento econômico e avaliação de projectos. Para além da necessidade de formar intensivamente economistas, preparados para a problemática do desenvolvimento, manifesta-se a preocupação de criar uma mentalidade favorável à cooperação interdisciplinar entre os vários técnicos chamados ao desempenho de tarefas de planeamento, em particular no que se refere àqueles que se encontram enquadrados na administração pública [MURTEIRA, 1963].

A publicação pela *Análise Social* de um texto traduzido de Prebisch (originalmente publicado no *Trimestre Econômico*) comprova a criação de um enlace doutrinal com a especificidade dos problemas latino-americanos, tais como a constante deterioração dos termos de troca, a desigual distribuição do rendimento e os obstáculos à formação e acumulação de capital (PREBISCH, 1963). Ao importarem estes temas para o círculo de reflexão portuguesa, os investigadores do GIS estavam a sugerir a possibilidade de replicação e emulação de experiências de desenvolvimento econômico também adequadas ao nosso país.

Para além da evocação da experiência da Cepal, os principais autores que publicaram na *Análise Social* foram particularmente receptivos às influências de autores como François Perroux, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e Paul Chenery, revelando conhecimentos atualizados acerca das principais e mais inovadoras fontes de pensamento econômico sobre a temática do desenvolvimento. Do mesmo modo, fizeram referências implícitas e explícitas à obra de Celso Furtado, sobretudo quando discutem as capacidades e recursos internos de que um país dispõe para estabelecer processos de decisão política próprios, ou quando analisam as origens e consequências socioculturais do desenvolvimento, numa perspectiva de causalidade circular:

> Sob certo aspecto, a relação entre desenvolvimento econômico e condições de estrutura, de cultura e de organização social aparece como uma relação *de dependência* do primeiro ante as segundas; sob outro aspecto, porém, são estas que *dependem* daquele, porque o desenvolvimento, uma vez em processo, opera como indutor de toda uma cadeia de alterações na estrutura, na cultura e na organização da sociedade [NUNES, 1963].

Uma outra dimensão do desenvolvimento, especialmente valorizada no contexto europeu, foi a da assimilação inovadora do conhecimento e do progresso técnico, fazendo-se uma vez mais apelo ao testemunho de Celso Furtado, conforme bem ilustra Alfredo de Sousa:

> Este desafio vital — que concerne em graus diferentes todos os países europeus — situa-se fundamentalmente ao nível do desenvolvimento tecnológico e da organização. "O crescimento das economias desenvolvidas é principalmente um problema de acumulação de novos conhecimentos científicos e de progressos na aplicação desses conhecimentos. O crescimento das economias subdesenvolvidas é antes de mais um processo de assimilação das técnicas existentes na época". Esta frase de Celso furtado, escrita já em 1952 *(Rev. Bras. Econ.,* n.° 3), coloca com clareza o problema de opção que a Europa hoje defronta. A Europa, se não inventa, se não cria, tem que limitar-se a assimilar [SOUSA, 1967].

Alfredo de Sousa foi, neste período, o autor português que mais de perto contatou com Celso Furtado, mantendo assídua colaboração enquanto preparava o doutoramento na Sorbonne. Os cursos que lecionou no ISCEF no final da década de 1960 também beneficiaram largamente da visão de Celso Furtado sobre temas de teoria e política de desenvolvimento econômico, que Alfredo de Sousa procurou adaptar e apropriar numa perspectiva que revelasse ser interessante e útil para Portugal (SOUSA, 1969). Terá sido por iniciativa de Alfredo de Sousa que a *Análise Social* publicou em 1969 dois textos de Celso Furtado, um dos quais em co-autoria, e que apresenta uma incursão de modelização teórica na análise de perfis de procura e repartição do rendimento, que foi certamente fruto do labor primordial do autor português (FURTADO, 1969 e FURTADO e SOUSA, 1969).

O seguinte comentário que produziu na recensão a uma das obras mais importantes de Celso Furtado demonstra bem o modo como procurava justificar o mérito e os ensinamentos do seu mentor de doutoramento:

> A enorme experiência do autor (Cepal, Sudene, Yale, Cambridge) reflectem-se neste livro que, embora referindo principalmente as economias latino-americanas, não deixa de ser sugestivo e útil para o entendimento do caso português [Sousa, 1968, pp. 276-277].

O impacto que os livros e ensaios de Celso Furtado tiveram em Portugal no final da década de 1960, numa época em que os apelos ao desenvolvimento poderiam ser interpretados como um desafio à ordem estabelecida de um regime político ditatorial e agonizante, obteve novo impulso e melhor enquadramento ideológico e político no novo regime democrático instaurado após o movimento revolucionário de Abril de 1974. A mensagem de Celso Furtado podia agora ser adaptada a novas condições e novos estímulos de desenvolvimento econômico. O núcleo institucional do primitivo ISCEF (agora ISEG da Universidade de Lisboa), que sempre demonstrou maior receptividade à sua mensagem, viria, naturalmente, a promover a atribuição a Celso Furtado do título de *Doutor Honoris Causa* pela Universidade Técnica de Lisboa. Foi na Primavera de 1987, num período em que Celso Furtado integrava o governo brasileiro como ministro da Cultura.

O texto da sua oração de sapiência condensa muitas das preocupações presentes ao longo de toda a sua vida e obra; e constitui também um desafio à reflexão e solução para os problemas econômicos do mundo contemporâneo. Serve-nos agora como guião sumário e conclusivo do seu pensamento em torno dos grandes temas que marcaram o desenvolvimento da sua carreira intelectual e política, designadamente: a) a concepção do sistema econômico como um conjunto de dispositivos de regulação visando o aumento da eficácia no uso de recursos escassos; b) a relação vital entre o funcionamento do sistema econômico e a ordem política, esta última entendida como estrutura de poder fundada na coação ou no consentimento; c) a defesa de novas formas de cooperação internacional que permitam estabelecer efetiva regulação num mundo crescentemente interdependente; e d) a necessidade de formas aglutinadoras de poder político à escala internacional, sem perda de poder de decisão de unidades e espaços nacionais que procuram modernizar a sua estrutura interna.

Nesse texto inscreveu Celso Furtado uma frase lapidar e cristalina, que não perde atualidade nem impacto:

> Vivemos uma época em que se sobrepõem dois tempos históricos. Em um se procura recuperar o atraso na construção do sistema político que deve regular actividades econômicas que já se estruturam em escala planetária; em outro se busca eliminar formas anacrónicas de organização social que condenam milhões de criaturas humanas a condições abjectas de vida. Falhar em uma ou outra dessas duas tarefas é condenar a Humanidade a continuar trilhando a vida de instabilidade e de incerteza [FURTADO, 1987].

Foi essa ânsia de cuidar daquilo que a Humanidade tem de mais sublime – a dignidade da vida humana – que fez da sua vida e obra um exemplo que cruzou horizontes e se tornou universal. Por tudo isto, Celso Furtado é e continuará a ser um nome incontornável e incontroverso na história do pensamento econômico da segunda metade do século XX.

Referências

BASTIEN, C., cardoso, J. L. (2003), "Structuralism and development economics in the European semi periphery". *Notas Econômicas*, 17, pp. 36-51.

BIELSCHOWSKY, R. (2000), *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal*, São Paulo, Record.

BOIANOVSKY, M. (2010), "A view from the tropics: Celso Furtado and the theory of economic development in the 1950's". *History of Political Economy*, 42 (2), pp. 221-266.

BRESSER-PEREIRa, L. C., rego, J. M. (orgs.) (2001), *A Grande Esperança em Celso Furtado. Ensaios de Homenagem aos seus 80 Anos*, São Paulo, Editora 34.

CARDOSO, J. L. (2009), "Reflexões periféricas sobre a difusão internacional do pensamento econômico". *Nova Economia* (ufmg), 19 (2), pp. 251-265.

CARDOSO, J. L., marcuzzo, C. e romero sotelo, M. E. (eds.) (2014), *Economic Development and Global Crisis. The Latin American Economy in Historical Perspective*, Londres e Nova Iorque, Routledge.

FURTADO, C. (1969). “Esferas de influência e desenvolvimento: o caso da América Latina”. *Análise Social*, 25-26, vii (1.º-2.º), pp. 50-66.

FURTADO, C. (1987), “A crise econômica contemporânea”. *Estudos de Economia*, vii (4), pp. 353--361.

FURTADO, C. (2009a [1959]), F*ormação Econômica do Brasil.* Edição Comemorativa dos 50 anos, org. Rosa Freire d’Aguiar Furtado, São Paulo, Companhia das Letras.

FURTADO, C. (2009b), *O Nordeste e a Saga da Sudene (1958-1964)*, Rio de Janeiro, Centro Celso Furtado/Editora Contraponto.

FURTADO, C. (2013), *Essencial Celso Furtado*, São Paulo, Penguin e Companhia das Letras.

FURTADO, C., Sousa, A. de (1969), “Perfil da procura e perfil do investimento”. *Análise Social*, 27-28, vii (3.º-4.º), pp. 487-511.

LOVE, J. (2004), “Structuralism and dependency in peripheral Europe: Latin American ideas in Spain and Portugal”. *Latin American Research Review*, 39 (2), pp.114-139.

MOURA, F. P. de, e pinto, L. M. T. (1958), *Problemas do Crescimento Econômico Português*, Lisboa, aip.

MURTEIRA, M. (1963), “Formação de técnicos em desenvolvimento econômico”. *Análise Social*, 4, i (4.º), pp. 617-622.

NUNES, A. S. (1963), A perspectiva socio-cultural do desenvolvimento econômico”. *Análise Social*, 3, i (3.º), pp.375-401.

PINTADO, X. (1958), “O esforço de desenvolvimento econômico em Portugal e nos países da Europa Meridional. *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*, n.º 33, pp. 7-72.

PREBISCH, R. (1963), “Problemas de desenvolvimento econômico”. *Análise Social*, 4, i (4.º), pp. 623-631.

ROSENSTEIN-RODAN, P. (1943), “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”.
Economic Journal, 53 (3), 210-211, pp. 202-211.

SILVA, R. P. (2011), *O Jovem Celso Furtado. História, Política e Economia*, São Paulo, edusc.

SOUSA, A. de (1967), “A sobrevivência da Europa”. *Análise Social*, 19, v (3.º), pp. 511-517.

SOUSA, A. de (1968), Recensão de Celso Furtado *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. *Análise Social*, 20-21, vi (1.º-2.º), pp. 276-277.
SOUSA, A. de (1969), “O desenvolvimento econômico e social português: reflexão crítica”. *Análise Social*, 27-28, vii (3.º-4.º), pp. 393-419.

SZMRECSÁNYI, T. (2005), “The contributions of Celso Furtado (1920-2004) to development economics”. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 12 (4), pp. 689-700.

Capítulo XIV

El discurso del desarrollo y la Nación: Celso Furtado[1]

Carlos Mallorquin[2]

La reflexión de Celso Furtado sobre el desarrollo y el devenir de la nación durante la década de 1950, culmina con su exilio y sus inmediatas meditaciones sobre el porvenir del país bajo la dictadura militar. Nuestro relato concluye con la aparición de los discursos en 1964/68 ("Los militares y el anti-desarrollo"), que por mucho pre datan a los discursos dependentistas de Fernando Henrique Cardoso, diagnóstico del cual pronto se alejará a fines de la década de 1960. Será hasta entonces que la reconstrucción nacional volverá a ser centro de reflexión, período que no tocaremos en esta ocasión.

La idea es observar la manera en que Furtado se involucra en la lucha desde "dentro" del cataclismo social y político, construyendo teóricamente el imaginario social no siempre sin contradicciones tanto políticas como teóricas dadas sus responsabilidades públicas. La disputa entre 1959-64 se asume desde ciertos puestos de "gobierno" bajo el mando de

1 Publicação vinculada ao Projeto Temático "Linhagens do pensamento político-social brasileiro". Coordenado por Elide Rugai Bastos, o projeto é financiado pela FAPESP (Processo 07/52480-5), realizado pelo Cedec em parceria com a USP, Unicamp, UFRJ, Unifesp e UFSCar. O texto foi cedido, gentilmente, pelo autor para esta publicação.

2 Professor-investigador do Centro de Estudios del Desarrollo da Universidad Autónoma de Zacatecas, México. Publicou, recentemente, a triologia *Breve historia des espiritú del desarrollo Latinoamericano* (Colofon, México, 2019); *América Latina y su teoria* (Ariadna Ediciones, Santiago de Chile, Chile 2017); *Relatos contados desde la periferia: el pensamento económico latinoamericano* (Plaza y Valdés, México, 2013). Sobre Furtado publicou no Brasil o livro *Celso Furtado: um retrato intelectual* (Contraponto, Rio de Janeiro, 2005).

tres distintas administraciones presidenciales (Kubitschek, Quadros y Goulart). En cada ocasión su "verdadero poder" fue creciendo: de Director de la sección del Nordeste en el BNDE a su retorno de Inglaterra (1958), a integrante del GTDN (Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste), pasando subsecuentemente a ser nombrado parte del CODENO (Consejo del Desarrollo del Nordeste), para finalmente crear política y teóricamente la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE), convirtiéndose en su primer "superintendente",[1] y concluir con un corto mandato como Ministro de Planeación. El trayecto vivido presenta un vertiginoso pensamiento y actividades, así como las mutaciones teóricas observadas que explican algunas de las "contradicciones". Años de intensa y febril militancia en pos del "desarrollo", hasta el punto que en 1963 Furtado tuvo que ser confinado a reposo por "determinación médica" ("todo eso en el más absoluto secreto" [Furtado, 1989a: 155]).

La idea de la participación estatal en el proceso de "modernización" de la nación,"la industrialización", "las reformas estructurales", la integración de las regiones "atrasadas", en síntesis, el "desarrollo" del país parecía estar en curso. Si el pasado reciente de su país había presentado un proceso de desarrollo sin una política conscientemente planeada, el futuro parecía comprometido con la socialización política de las estrategias a seguir:

> ...*sin la orientación de una política* se fueron acumulando nuevos y grandes problemas. Los servicios básicos de transporte, construidos para servir a la economía de exportaciones, no fueron adoptados. Tampoco se prestó atención al crecimiento de las fuentes de energía, particularmente la electricidad. La realidad de esas faltas de ajuste, que se traducían en presiones inflacionarias, se hizo evidente hacia fines de la guerra. (...) Los *desequilibrios estructurales* inherentes al proceso de crecimiento de un país subdesarrollado [son] ampliados por los altibajos de un desarrollo realizado sin la dirección de una política orientadora [Furtado, 1961a: cursivas mías, 218 -221].

Aparentemente para fines de 1960 (*Formación económica del Brasil* como "Industrialización e inflación"[3]) se augura un futuro pleno de crecimiento de la economía brasileña. En "Industrialización e inflación" se resalta el reciente pasado historial económico para demostrar que fue un proceso sustentado en recursos propios, y por lo tanto con amplio

3 Véase también al respecto "Brasil" [Furtado, 1961b].

potencial aun por explotar: "No solamente el desarrollo industrial pudo apoyarse, en forma creciente, en la producción interna de equipos: también los servicios básicos de transporte y energía hicieron lo mismo" [Furtado, 1961a: 223].

Brasil entonces, dice "Perspectiva de los próximos decenios" (escrito entre 1958- 1959), aparentemente había iniciado ya un camino sin retorno:

> La *transformación estructural* más importante que posiblemente ocurrirá en el tercer cuarto del siglo XX será la reducción progresiva de la importancia relativa del sector externo en el proceso de capitalización. En otras palabras, las industrias de bienes de capital - particularmente las de equipos- tendrán que crecer con intensidad mucho mayor que el conjunto del sector industrial. Esa nueva modificación estructural, que ya se anuncia claramente en los años cincuenta, hará posible el evitar que los efectos de las fluctuaciones de la capacidad para importar se concentren en el proceso de capitalización [Furtado, 1959a: cursivas mías, 239].[4]

El proceso de industrialización trajo consigo una inédita concentración del ingreso para los propietarios de los factores productivos; si bien ello significó un impulso en la expansión de la ocupación en el área de los servicios, también se convirtió en un foco.

Pero aquí la visión no es tan optimista, dice que la "...economía brasileña está ahora *terminando* un siglo lleno de desarrollo sostenido" y después de comparar el índice anual del aumento per cápita de la economía brasileña con el de los Estados Unidos (por debajo de esta) y con Europa (por encima del índice medio de esta), recalca lo siguiente: "Si esto es cierto, se puede concluir que relativamente el presente atraso de la economía del Brasil es, en gran parte, un legado de la era colonial, con sus dos largos períodos de estancamiento que originaron las zonas extensas de baja densidad demográfica en las cuales prevalecerán aún las actividades necesarias para la subsistencia propias de una tecnología rudimentaria. La incorporación de esta población a la economía monetaria es el principal rasgo del proceso de desarrollo económico." [ibid., 1961b: 246-247].

És positivo para la economía: "la urbanización, que actuó como factor dinámico sobre la agricultura (...), permit[ió] la ampliación del área

4 Mucho de este material -capítulo final- puede verse también en "Brasil" [Furtado, 1961b].

cultivada" [ibid., 1961a: 244].

Por contraposición deslumbraban arcaicamente las desigualdades regionales:

> Si por un lado en la mitad del siglo, la economía brasileña había alcanzado un cierto grado de articulación entre las distintas regiones, por otro, la disparidad de niveles regionales de ingreso había aumentado notoriamente. En la medida en que el desenvolvimiento industrial sucedía a la prosperidad cafetalera, se acentuaba la tendencia a la concentración regional del ingreso" [Furtado, 1959a: 240].

Se imponía la problemática de la integración regional en el futuro inmediato:

> ... exigirá una nueva forma de integración de la economía nacional, distinta de la simple articulación que se procesó en la primera mitad del siglo. La articulación significó, simplemente, desviar para los mercados de la región cafetalera-industrial productos que antes se colocaban en el exterior. Un proceso de integración tendría que orientarse en el sentido de aprovechamiento más racional de recursos y factores en el conjunto de la economía nacional. [ibid.,: cursivas mías, 243].

Si bien la política gubernamental del primer lustro de la década de 1950 resultó positiva para el desarrollo y crecimiento de la economía, se había prescindido de una política global planificada, ocasionando costos sociales incontables. Por otro lado, las opciones que pudieron presentarse, tampoco hubieran resuelto los desequilibrios internos, ni hubieran creado o impulsado el grado de industrialización logrado. Furtado no defiende la política en cuestión, pero sí destaca las consecuencias adversas que hubieran sobrevenido de haberse impulsado otra estrategia.

Brasil aparentaba entonces principiar una fase donde los intereses y la dirigencia de una clase, los cafetaleros, eran desplazados por una visión más "nacionalista", con los "industriales" a su cabeza, dando credibilidad a la idea de que la ideología desarrollista nacionalista parecía conducir y transformar una "nación" en potencia hacia una nación industrializada.[5]

Su creación personal, entre 1958 y 1959, la Superintendencia para el desarrollo de la región del Nordeste, y máxima responsabilidad hasta entonces destaca la radicalización de la lucha por dar dirección a la nación

5 La época del "desarrollismo" se describe admirablemente por Limoeiro Cardoso [l976], así como en Love, J. [1996a].

en proceso. La lucha política fue cruenta: un Presidente (Goulart) sin poder bajo un Congreso que entorpecía todo lo que favoreciera la recuperación de sus antiguas facultades. Esa puja confesaba que las tradicionales explicaciones sobre la "decadencia del Nordeste", consecuencia de un fenómeno "universal" eran absurdas ("Perspectiva de los próximos decenios") [Furtado, 1959a] y las "sospechas" de su inadmisibilidad son más bien evidencias de que el crecimiento de una región es resultado de la manera en que una región se articula productivamente a otra.

El vocabulario teórico de Furtado va más allá de la del clásico vocero gubernamental. No se trata de explicar que el crecimiento y el desarrollo era igual a elevar la relación producto-capital, la capitalización, y/o la inversión, o la importancia de las matrices insumo-producto para pensar la articulación entre sí de los distintos sectores, y ramas industriales.

Tenía claro que las políticas de "desarrollo" llevan un trasfondo que suponen la reconstrucción de la "nación" entonces existente: implicaban transformaciones y reformas estructurales que suponen superar las limitaciones sociales de las relaciones sociales y las unidades productivas o sectores en cuestión: no son los cajones vacíos de una matriz insumo-producto.

Las transformaciones estructurales impulsarían los cambios necesarios para integrar e incorporar poblaciones a los circuitos productivos, o sea, aquella invisible "nación" desde la perspectiva estatal: las reformas fiscales, y de la tierra. Tareas por excelencia político-económicas, en uno de los periodos más conflictivos, que se describe el de la "(pre) revolución brasileña", claro está, dependiendo de quién hablara. La proliferación de los discursos y "objetos" en relación al Nordeste, agobió el imaginario social-político y cultural del Brasil. Para Furtado ameritaba un tratamiento que concernía a la "seguridad nacional". Algunos objetivos de las luchas agrarias por entonces además de fuera de lugar llevarían a enfrentamientos sociales irreparables. Los discursos de las ligas campesinas, más que coadyuvar al entendimiento del Nordeste, eran un "obstáculo" más. Sin duda luchaba por mejorar las condiciones de vida de los trabajadores "reestructurando" de la agricultura del Agreste, zona muy seca, adaptada a niveles pluviométricos mínimos, que hablando técnica y políticamente era imposible, por la oposición de los latifundistas a ensanchar las propiedades de los aparceros. En "El proceso revolucionario del nordeste" [Furtado, 1964a], la elevación de la productividad,

> ...exigiría un aumento de la cantidad de la tierra por familia y una capitalización muy superior al nivel actual. Esa reestructuración entraña un conflicto con los intereses de los propietarios y no es viable desde el punto de vista de los campesinos, cuya lucha está orientada a la defensa de la posesión de la tierra. Al defender la posesión de la tierra los campesinos defienden también indirectamente la organización actual de la economía agrícola, con su gran excedente de mano de obra, que impide aumentar la productividad de su trabajo [Furtado, 1964a: 146].

Vale la pena subrayar, una vez más, que el análisis y las propuestas para el desarrollo que reinan en los textos de Furtado (aquéllos que median entre los años que se instaura la SUDENE y la elaboración del *Plano trienal de desenvolvimento económico e social* (1963-1965) [Furtado, 1962b]), sin considerar las luchas políticas en proceso, y las diversas formas en que constituían bien o mal sus posibles "aliados" y "enemigos", suponían reformas fuertes, de "base" e inaplazables en la sociedad brasileña. De lo contrario todo podría describirse como simplemente una fantasiosa voluntad de saber encarcelada por el "mito del desarrollo económico".[6]

Habiendo superado el discurso "técnico", sus nociones sobre el "desarrollo" ya no podían comprenderse a partir de los promedios per cápita en el sentido estricto que los define como categorías económicas del discurso convencional. Allá por 1962, aparece la figura del "técnico-político". En una entrevista y en pleno proceso de lucha por instaurar la política de desarrollo del Nordeste, y superadas las posturas que aparecen en *A operação...*[1959d], sobre la "neutralidad"[7] del técnico apolítico, decla-

---

6 "Esa idea [refiriéndose a la del desarrollo económico] constituye, con seguridad, una prolongación del mito del *progreso*, elemento esencial en la ideología rectora de la revolución Burguesa, dentro de la cual nació la actual sociedad industrial" [Furtado, 1974: 14].

7 Furtado delimitaba así su competencia en *A operação...*[1959d]: "Si para tanto [disponer de tierras para otros fines] es necesario tomar tierra de las manos del hacendado, imponer la apropiación o desapropiación por el estado, ese ya no es un problema económico sino político. La solución a adoptarse y que en última instancia envuelve la cuestión política, quien la decide no es el técnico sino el político. (...) Lo que tengo que decir con toda franqueza, es que si la gran mayoría quiere adoptar esta o aquella solución, por ejemplo, tomar tierras de unos y dar a otros, no soy yo quien va oponerse a eso, ni el técnico, ni el indicado latifundista. Lo que no puedo es esconder, en calidad de técnico, una bandera política cualquiera. Antes tendría que decir que hablo como simple ciudadano o aprendiz de político. (...) Considero eso [la ley de irrigación], en verdad, un problema de reorganización agrícola y de reforma agraria. Y

raba: "El desarrollo económico debe ser desarrollo político-económico" [Citado por Robock, S. H. 1963: 103 y 104]:[8]

Hay que insistir por tanto que Furtado no es sencillamente un "escribidor". Sus textos quieren dar la lucha por la dirección y las metas de la ación. En *Brasil en su encrucijada histórica* [Furtado, 1962a],8[9] se despliegan libremente sobre las enormes tareas que le correspondían al Brasil de la época. También aparece su distanciamiento de la ciencia económica convencional. Sin embargo, fue el primer ensayo "Reflexiones sobre la pre-revolución brasileña" [Furtado, 1960 en 1962a], el que causó tanto revuelo por el Brasil y por todo el mundo en 1962.[10] El ensayo, así como el libro tiene un título "provocativo"; hace un llamado a la reconstitución de las fuerzas político-sociales.

De la inusitada esperanza sobre el futuro de la nación y de la economía pasa en "Reflexiones..." a matizar los alcances del proyecto industrializador, así como las transformaciones políticas y sociales requeridas, ante un Estado abrumado por resabios arcaicos organizativos y administrativos. Igualmente las organizaciones sociales -decía Furtado- requerían de una profunda transformación, problemática que se complicaba de manera geométrica cuando se examinaba el caso del Nordeste.[11]

---

así pretendemos ir, etapa por etapa, en cada región. Y cuando tengamos en las manos elementos para sugerir, no me faltará coraje para decir cual es la solución. Además si es oportuno o no, no puedo decidir, evidentemente, la política está por encima de la técnica. (...) Yo no soy político, me limito, por lo tanto, a dar informaciones de técnico"[1959d: 62-63 y 65].

8 Por su parte, Oliveira F., colaborador de Furtado por ese entonces, ha dicho que en el período que va desde 1959 hasta 1964, Furtado trabaja activamente: su experiencia *double* de administrador público y político enriquece extraordinariamente al pensador -y sólo mucho después de l964 se puede considerar a Furtado un *académico* en el sentido de que sus proposiciones no están ligadas a la acción- y este devuelve a aquel formulaciones de políticas y estrategias de transformación [Oliveira, 1983: 1030].

9 Se trata de un libro que comprende una serie de conferencias que ofreció por todo el país para impulsar las reformas estructurales de "base", siendo "Reflexiones sobre la pre-revolución brasileña", publicado en 1960, el más renombrado. Puede hablarse como su "manifiesto político" por esa época, se deriva esencialmente en un intento de cortar de tajo los rumores de que pertenecía al "partido comunista", sin embargo, sólo logró agitar aún más el ambiente político, tanto el de "izquierda" como el de "derecha".

10 Por un lado aparecía en la prensa nacional e internacional como el "comunista" encarnado, y por otro, como el "apologista" del capitalismo, cfr [1989a].

11 Un cuarto de siglo después nuestro economista decía que las fuerzas sociales, "deducían lo que más les convenía" [1989a: 136].

Las Ligas Campesinas eran mistificadas como un producto de la revolución cubana. Las organizaciones obreras, así como las campesinas, por fin lograron ocupar espacios de la vida cotidiana de la nación. Fue utilizado por la derecha -dice Furtado- para crear y multiplicar el pánico y preparar un golpe de estado. A su vez la "izquierda" suponía que "... las masas organizadas estaban ocupando nuevas posiciones y consiguiendo cambiar la relación de fuerzas, lo que justificaría radicalizar las confrontaciones" [1989a: 136]. Discursos fuera de lugar presentaban sordos y ciegos por doquier, todos los actores "decían lo que querían escuchar" y escuchaban únicamente lo que ellos decían. "Reflexiones..." [1960 en 1962a] intentaba "desmistificar" la concepción del "marxismo" que por entonces sostenía la derecha para alarmar el ambiente político, y demostrar a la izquierda que existían "contradicciones" entre los fines que perseguía y los medios para lograrlo.

Pero el propio el discurso del texto, en ocasiones casi apocalíptico, debe entenderse por aquel espíritu del desarrollo impregnado en todos lo grupos dirigentes del país. En la "Introducción" al libro *Brasil en su...* [Furtado, 1962a], delimita su objetivo:

> La tesis central que se desarrolla es [que] la economía de nuestro país ha alcanzado un grado de diferenciación -lo que es distinto del nivel convencional de desarrollo medido según la renta *per cápita* -que permite trasladar al país los principales centros de decisión de su vida económica. En otras palabras: el desarrollo reciente de la economía brasileña no sólo se manifiesta por una elevación de la renta real media por habitante, sino también por una progresiva diferenciación del sistema económico, el cual ha alcanzado una individualización y *autonomía* crecientes. Brasil está repitiendo, hasta cierto punto, la experiencia del Japón en decenios anteriores: la conquista de la *autodeterminación* en el plano económico, aun en una fase caracterizada por un nivel de renta *per cápita* típico de un país subdesarrollado [Furtado, 1962a: 11].

A pesar de la fortaleza del "desarrollismo" en el Furtado del 1962 sobre la posibilidad y capacidad de los nuevos "centros de decisión" para "dirigir" al país hacia su plena "autonomía", el Nordeste reflejaba el último reducto y manifestación espectacular de las asimetrías económicas y sociales. No obstante, respecto la reconstrucción de la nación decía: "hoy estamos en condiciones de tomar las decisiones más fundamentales, sobre la actividad económica del país" [ibid., 1962a: 12].

Tampoco olvidaba la precariedad en que se encuentra el Brasil en esta

nueva etapa histórica:

> ... así como antes los males causados por la existencia de una política económica consecuente estaban limitados por la fuerza de la corriente que venía de fuera, hoy estos males alcanzan una mayor profundidad. Y lo más importante no es que podamos autodirigirnos, sino que no nos queda otra salida" [ibid.].

El elocuente "optimismo" del texto *Brasil en su...*[1962a] debe mucho al contexto político tanto nacional como internacional. Las respuestas de la prensa internacional así como la nacional, no tardaron en llegar: simultáneamente situaron a Furtado como marxista-leninista de closet,[12] y adverso al marxismo que supuestamente impregnaba a toda la sociedad brasileña. Los consejos de Furtado a los jóvenes en "Reflexiones..." [1960 en 1962a], de retomar por otros medios los objetivos primordiales propuestos de una sociedad más igualitaria reflejan también su idea de que la juventud universitaria representaba un país que "camina hacia transformaciones de gran alcance". Pero la existencia de "fuerzas insondables" exigía una reflexión sobre los objetivos y métodos para la conquista del futuro.

Los logros del desarrollo se han realizado a grandes costos sociales[13] y ocasionaron graves consecuencias: "... en efecto, a causa del anacronismo de la estructura agraria, este desarrollo provocó, en muchas partes, un aumento relativo de la renta de la tierra, favoreciendo a grupos parasitarios" [1960 en 1962a: 17]. En sus palabras es ineludible eliminar el trasfondo de su experiencia reciente sobre las condiciones del Nordeste, y de hecho surge como problema "nacional". En nombre del "desarrollo" -dice Furtado- las políticas del Estado subsidiaron inversiones superfluas, monopólicas, que concentraron aún más la riqueza en una minoría privilegiada.

---

12 Incluso el "Review" del libro *Dialéctica del...*[Furtado, 1964a], por parte de Willard Barber [1966], sintoniza con esta vertiente cuando habla del "deep Leninist ruts" de Furtado.

13 "El análisis económico -escribe Furtado- se limita a exponer fríamente la realidad. Sabemos que el desarrollo de que tanto nos orgullecemos, realizado en los últimos decenios, no ha modificado en nada las condiciones de la vida de las tres cuartas partes de la población de nuestro país. Su característica principal ha sido una creciente concentración social y geográfica de la renta. Las grandes masas que trabajan en los campos, y que constituyen la mayoría de la población brasileña, no han sacado prácticamente ningún beneficio de este desarrollo" [1960 en 1962a: 16].

El Estado creció sin las reformas adecuadas, amplió sus funciones y dada la inexistencia de reformas de base, indujo las condiciones para una "apropiación ilícita de capital a costa del pueblo." Furtado comprende la indignación de la juventud. También destaca ambos lados de la cara del desarrollo brasileño: por un lado, la maquinaria estatal y su financiamiento cuasi feudal despilfarrador que favorece a los empresarios; por otra, el "lado positivo": "...hace nacer dentro del país los centros de decisión, lo arma para autodirigirse, le impone la consciencia del propio destino, lo hace responsable de lo que él mismo tiene de erróneo" [1960 en 1962a: 18].[14]

Llegó el tiempo para la "acción" y la transformación del capitalismo brasileño, pero ¿cuál será la filosofía que guíe a esta "acción"?; apuntaba que la vigencia del marxismo era resultado de su capacidad para diagnosticar la época, que a su vez implicaba cierta acción. Ello explica -dice Furtado- por qué la "juventud" está tan imbuida de tal "filosofía de la acción": visión optimista y positiva sobre la transformación del mundo en y para el "hombre". Pero acepta que los medios de producción en manos privadas sólo tienen un "carácter operacional" y por lo tanto pierden su razón de ser si no cumplen con objetivos sociales. La tesis tiene la intención de "dialogar" con aquéllos que únicamente observan sus efectos nocivos; sin embargo, el uso "racional" de los medios de producción en manos privadas es legítimo cuando se observan consideraciones sociales.

> ... no se puede atribuir más que un carácter operacional a la propiedad privada de los medios de producción, a la empresa privada. Estamos todos de acuerdo en que la empresa privada es una simple forma descentralizada de organizar la producción y que debe estar subordinada a criterios sociales. Siempre que exista un conflicto entre los objetivos sociales de la producción y la forma de organización de ésta en empresa privada, tendrían que tomarse medidas para salvaguardar el interés social. Por otro lado, a medida que se va alcanzando una mayor abundancia en la oferta de bienes, esto es, los estadios superiores del desarrollo, menor importancia van teniendo las formas de organización y mayor el control de los centros de poder políticos. Es desde estos últimos que se dictan, en última instancia, las normas de distribución y utilización de la renta social, bajo formas de consumo público o privado [Furtado, 1962a: 21].

14 "... sabemos donde están los errores de nuestro desarrollo desordenado, sabemos que está a nuestro alcance poder corregirlos o reducirlos, y tenemos consciencia de todo ello. No hace falta otra razón para sentirnos responsables e intranquilos" [ibid.].

Parece ser que existen ciertos objetivos en torno a los cuales es posible unirse para transformar el capitalismo brasileño siempre que no se confundan los medios con los fines.

Si recordamos la existencia de los polos militares Ruso-americanos, la "crisis de los misiles" en Cuba, los riesgos políticos son inconmensurables. La búsqueda de diálogos se genera via "la juventud". La constatación de que el desarrollo brasileño se realizó a enormes costos y graves desigualdades impulsa a la juventud a buscar cambios cualitativos que tomen en cuenta a la población mayoritaria:

> El desarrollo económico es, en sentido estricto, un medio. No obstante, constituye un fin en sí mismo, un elemento irreductible de la forma de pensar de la nueva generación, la confianza en que la ampliación de las bases materiales de la vida social e individual es condición esencial para la plenitud del desarrollo humano" [Furtado, 1962a: 23].

Los fines centrales del desarrollo, que suponían ser la razón y fuerza motriz para promover las mutaciones estructurales justifican las estrategias. ¿Podrían -pregunta Furtado- los medios corromper o desviarse de estos fines?, ¿La lucha por esos objetivos supone necesariamente alterar medios en fines?

> Es éste un problema extremadamente complejo, pues la experiencia histórica de los últimos decenios ha creado la apariencia, para los países subdesarrollados, de una opción forzosa entre libertad individual y rápido desarrollo material de la colectividad. Esta falsa alternativa ha sido presentada por los partidarios de ambos lados de la controversia, es decir, en defensa de la libertad o del bienestar de las masas [Furtado, 1962a: 24].

No existe una contraposición -dice Furtado- entre "libertad" y desarrollo, porque ambas pueden darse dentro del contexto de la sociedad brasileña siempre y cuando se aterialicen ciertas transformaciones sociales y estructurales. Sin embargo, la proclividad de las "masas" de los países subdesarrollados hacia formas no políticas, no libertarias se debe esencialmente a que éstas:

> ... al no haber tenido ningún acceso a las formas superiores de la vida pública, no pueden comprender el verdadero alcance del argumento. Aún más: la supuesta alternativa -libertad *versus* desarrollo rápido- puede resultar peligrosa para la libertad como aspiración colectiva, pues cabría inferir que la libertad a que (sic) tienen acceso una minoría es

> pagada con el sacrificio del bienestar de las grandes mayorías [Furtado, 1962a: 25-26].

Son pocos, dice Furtado, los que tienen acceso a las manifestaciones de la cultura "superior": "Pocos de nosotros tenemos conciencia del carácter profundamente antihumano del subdesarrollo. Cuando comprendemos esto, fácilmente nos explicamos por qué las masas están dispuestas a hacer cualquier cosa para superarlo" [ibid.,]. Igualmente no debe contraponerse la felicidad de las generaciones actuales por las futuras, no sólo porque la disyuntiva no es necesaria, sino porque lo que está en juego no son sólo "personas" sino "valores" que difícilmente serán recuperados mañana: "La universalidad con que se viene insistiendo en la referida alternativa proviene de que ha sido deducida de distintas formas por defensores antagónicos" [ibid.: 27].

Se sabe que las dictaduras producen un rápido crecimiento de las condiciones materiales de vida, pero a costa de la pérdida de libertad. En Europa la existencia de una "sociedad abierta" (término de Popper K. [1967] por excelencia), limito la difusión del "marxismo-leninismo". Las dictaduras surgen y son viables sólo en sociedades "rígidas":

> El problema fundamental que se presenta es, por tanto, elaborar técnicas que permitan alcanzar rápidas transformaciones sociales con los patrones de convivencia humana de una sociedad abierta. Si no logramos este objetivo, la alternativa no será el inmovilismo, pues las presiones sociales abrirán otros caminos que escapan a toda posibilidad de previsión y control" [Furtado, 1962a: 30-31].[15]

En Brasil la clase campesina se encuentra totalmente marginada de las transformaciones sociales requeridas, tanto en términos políticos, como sociales. Se halla fuera de los circuitos políticos organizados de la "democracia", sin voz alguna y por tanto es fácil presa del discurso y técnicas revolucionarias.[16] Es en la "sociedad abierta" donde se promueve

---

15 "... en una sociedad abierta, en que se han alcanzado formas de convivencia social complejas, la revolución de tipo marxista-leninista representa un retroceso político cierto" [Furtado, 1962a: 31-32].

16 "La situación de los campesinos [a diferencia de la clase obrera], no obstante, es totalmente distinta. Al no poseer ningún derecho no pueden expresar reivindicaciones legales. Si se organizan, se supone que lo hacen con fines subversivos. La conclusión que necesariamente tenemos que sacar es que la sociedad brasileña es rígida en una gran parte: la formada por el sector rural" [1960 en 1962a: 31].

una “aproximación progresiva” de sus metas por medio de reformas, en contraste con la “sociedad rígida” la procreación de sus objetivos se dan bajo “rupturas cataclísmicas”. De ello Furtado deduce que el proceso revolucionario brasileño tiene una característica dual.

Si bien el “proceso revolucionario brasileño” puede ser liderado por la vertiente marxista-leninista, es muy posible que pervierta los verdaderos objetivos del desarrollo y del “humanismo” implícito. Si ha de llegar una “revolución” de este tipo en el Brasil es muy posible un retroceso político. No obstante, son las dictaduras de derecha los progenitores de los retrocesos:

> La imposición de una dictadura de derechas, que volvería rígida toda la estructura política, crearía condiciones propicias para una efectiva movilización revolucionaria de tipo marxista-leninista. Aun en este caso, no obstante, lo más probable es que el sector agrario predominase en caso de revolución social” [1960 en 1962a: 34].

Una vez rebasadas las estructuras político-sociales urbanas, Furtado supone, que la “estructura agraria anacrónica” dejará caer todo su peso en el resto de la sociedad. Retrospectivamente puede decirse miope dicha visión. Las ligas campesinas eran solamente un tigre de papel, que en esencia reivindicaban la defensa del salario constitucional mínimo [Cfr. Horowitz].

Sin embargo, Furtado tiene claro que las transformaciones estructurales requeridas para el desarrollo, y los impulsos en esa dirección ponen al Brasil en una “auténtica fase pre-revolucionaria”. Por una parte, Furtado no se cansa de amedrentar a las viejas oligarquías, y por otra, reitera la posibilidad de un retroceso político en el país si la metamorfosis se da a través de formas políticas dictatoriales marxistas-leninistas.

La transformación de la estructura agraria anacrónica (“rápida revolución”) debe darse con cierta gradualidad de los cambios socio-políticos para que la presión social no redunde en movimientos “pre-cataclísmicos”. Los inaplazables cambios constitucionales[17] tampoco son condición suficiente para llevar a cabo la tarea de transformar las estructuras y que promuevan el desarrollo con criterios sociales. Debe darse prioridad al establecimiento de estructuras elásticas, y que la reforma agraria sea un proceso ordenado bajo el Estado con políticas claras en el ámbito

17 Recuérdese que no podía haber expropiación de tierra sin pagar inmediatamente en moneda a la vista.

fiscal y el bancario. El parlamento debe asumir la función de discutir y dar directrices para el desarrollo económico y social. Por otra parte, el gobierno debe recibir los poderes esenciales para castigar a aquellos que malversan los fondos públicos. Asimismo debe elaborarse un plan de desarrollo económico social en base a los "deseos" del "pueblo".

Para dar impulso y concretizar estos objetivos de la sociedad, Furtado llama a su "discusión" por parte de las agencias involucradas en las funciones de los órganos políticos del país. Furtado habla también de superar filosofía liberal de laissez-faire ("Política económica y reformas de base") [1962a], sobre la no intervención en el funcionamiento del mercado. De allí Furtado se lanza a una crítica del modelo del crecimiento y sus graves disparidades regionales, recalcando que éstas no son producto de la industrialización o el desarrollo, fenómeno determinante de los tres últimos decenios, sino resultado de la ausencia de una "política que orientase este desarrollo." Este desequilibrio y la acumulación excesiva por parte de ciertos sectores sólo podría solucionarse con una política de desarrollo programada.

Para 1963 ocupa el timón de la dirección de la economía como ministro de planeación de la "nación"; el *Plan trienal*...[1962b] -dice Furtado-[18] fue elaborado por él a expresa "petición" personal del propio Goulart. El discurso examinado previamente, con sus cualidades cuasi proféticas tienen sus raíces en el período que Furtado denomina como "crucial" para la historia del Brasil, en plena "encrucijada"; no había tiempo que perder.

Es por esta época que vemos acentuarse su visión sobre la clase empresarial sin las cualidades para impulsar y promover cierto tipo de inversiones. La participación estatal, por lo tanto, es necesaria.

Advierte que ello no implica la pérdida de libertades [19] en una sociedad democrática; la sociedad subdesarrollada requiere del Estado

---

18 Fue el autor del Plan trienal del gobierno de Goulart a "petición" expresa del Presidente. "Era la persona - relata Furtado- más articulada dentro del gobierno, porque hacía mucho tiempo que estaba en la cúpula de la administración" [1980b: 69]. Furtado ha dicho que debido a la ausencia de compromisos, tanto teóricos como políticos, se le facilita conformar una independiente estrategia del desarrollo.

19 En "Subdesarrollo y estado democrático", quinto capítulo [1962a], vuelve a insistir una vez más que la intervención del estado no implica la pérdida de las libertades individuales, ello ha quedado ampliamente demostrado en el papel que este ha asumido en los países desarrollados, el *laissez-faire* no queda destruido con la participación "supletoria" del estado en algunas actividades económicas y esenciales para el logro y mejoramiento del nivel de vida material de los pueblos.

porque “crea condiciones para que el empresario surja y se consolide”. Por eso, el Estado debe estar preparado de manera sistemática, debe discernir dónde y cuándo no intervenir en la economía, y a cuáles sectores o fuerzas deben cederse el liderazgo de las inversiones. A eso le llama “planificación”. Además, los cargos públicos deben desempeñarse por personas afines y calificadas. En síntesis, Furtado no sólo propone el desarrollo económico como el objetivo central de la política estatal, además promueve nada menos que la reestructuración del aparato estatal y las funciones de su personal [cfr., 1957a].

De todos modos, el ambivalente distanciamiento de Furtado del “desarrollismo” se realizará más adelante. En *Dialéctica del...*[1964a], escrito antes del golpe de Estado militar, todavía refleja una conformación discursiva constituida por el discurso estatal sobre el “desarrollo”. Pero aquí ya se intuye a un Furtado derrotado, muy lejos del aguerrido que encontramos en *Brasil en su...*[1962a], se trata de un “profeta desarmado” conocedor que su tiempo está contado para él y al Brasil. Es una reflexión sobre las particularidades brasileñas que obstaculizan el “desarrollo”, que intenta descubrir quienes son los agentes que se oponen a las reformas y captar las consecuencias para el futuro del Brasil; éste es un texto mucho menos polémico que los ensayos que encontramos en *Brasil en su...*[1962a]. Al igual que el ensayo “Reflexiones...” uno de los temas centrales de *Dialéctica del...*[1964a] es la discusión en torno al papel de la izquierda[20] en la “modernización” del Brasil, y el paso de “una sociedad estructuralmente anacrónica a una nación moderna”. Reitera la situación económica del Brasil, marco en el cual se debaten las políticas necesarias para resolver el impasse, en particular:

> El ‘desequilibrio al nivel de los factores’ es seguramente el problema más grave que enfrentan las economías subdesarrolladas. Se trata de una consecuencia inevitable de

20 Debemos destacar que para la edición norteamericana, *Diagnosis of the Brazilian crisis*, [1964b], existen ligeros cambios respecto la “Introducción a la edición en castellano” que valen la pena subrayar. En esta, al igual que la edición inglesa Furtado habla que el texto está dirigido a un “público” en general interesado en transformar la sociedad “anacrónica”, hacia la “modernización”, pero en la edición norteamericana agrega una frase inexistente en la castellana; allí dice: “Con la intención de promover una movilización intelectual de la izquierda, escribí el presente libro, que no pretende ir más allá de la formulación de un número de problemas concernientes en los cuales existía un amplio ámbito para un intercambio de ideas” [1964b: XIII]. Recordemos que tal vez fue esto que Willard Barber [1966] habla del “profundo surco leninista” de Furtado.

> la absorción de una tecnología tomada de prestado a economías mucho más avanzadas, es decir, capacitadas para pagar salarios mucho más elevados, en relación con el resto de los equipos. En las economías subdesarrolladas los salarios pagados en el sector industrial son artificialmente elevados, lo cual se debe a una serie de factores sociológicos y políticos [1964a: 13][21]

El libro ya demuestra lo que será la parte más vital de su "estructuralismo": una concepción decididamente sociológica e histórica de la evolución económica de las sociedades. Elabora el tema de la lucha de clases y su institucionalización en el Brasil para llegar al capítulo "Dialéctica del desarrollo capitalista", donde se delimita cómo evolucionan el Estado y la economía en las economías capitalistas bajo un régimen democrático, diferenciándolos radicalmente de lo que podríamos denominar el modelo de la sociedad brasileña. Allí:

> Las actuales estructuras subdesarrolladas constituyen un caso especial dentro de la evolución capitalista. En este caso la economía que existía con anterioridad al proceso de industrialización era de tipo colonial (...) por otro lado, la tecnología que absorben esas economías no deriva de su evolución económica interna, pues es trasplantada de sistemas mucho más avanzadas. Como la industrialización está orientada principalmente hacia la sustitución de importaciones (...). La inversión puede orientarse de tal modo que cree desempleo, aunque existan grandes masas subempleadas dentro y fuera de la economía monetaria. Así se explica que las estructuras subdesarrolladas actuales constituyan economías poco dinámicas, con fuertes impulsos internos al estancamiento [ibid.,: 76].

En contraste con *Brasil en su...*[1962a], reina cierta desilusión sobre el impacto y la materialización de la industrialización para el crecimiento de la economía y por tanto en la posiblidad de dar vida a una nación. En lo que sigue, Furtado expone que el "subdesarrollo" es un problema que debe plantearse en "términos de la estructura social" y por tanto incluye la "presencia de un dualismo estructural". Detalla también el populismo en una economía cuya reproducción es altamente dependiente del Estado, y menciona sus implicaciones para la economía. La conceptualización de la clase dirigente del país como "latifundista", con intereses ligados al "comercio exterior", explica sus limitaciones para llevar a cabo las transformaciones sociales y políticas. Así mismo diferencia

21 La noción del "desequilibrio a nivel de los factores" será desplazada en los próximos años del repertorio estructuralista de Furtado.

claramente las clases sociales y las alianzas políticas que de ellas se derivan respecto el capital foráneo, anticipándose con mucho como mencionamos a continuación, a las tesis famosas del libro de F. Henrique Cardoso y E. Faletto [1978].

Cuando el golpe militar se concretiza, la primera ciudad desde el exilio es Santiago de Chile. En el ILPES, en un seminario, realizado a partir del 3 de junio de 1964, Furtado discute gran parte de las ideas que elabora en *Subdesarrollo y estancamiento...*[1966a] y para mediados 1965, en la misma sede, empezó a circular un manuscrito de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, con el título de "Estancamiento y desarrollo económico en América Latina: Condiciones sociales y políticas (consideraciones para un programa de estudio)",[22] y cuya culminación teórica puede verse en *Dependencia y desarrollo...* [1978].[23]

Para Furtado es la existencia de esta facción lo que explica los obstáculos para formular y llevar a cabo un "proyecto de desarrollo nacional". Otro problema no menos importante radica en el hecho de que la "política" y las formas de lucha se inscriben al interior de "los grupos que componen la clase dominante" sin que exista algún tipo de presión de la clase trabajadora, con ideología propia. De esta forma Furtado establece que el "populismo" económico puede provenir de cualquier "facción del grupo dominante". Los próximos capítulos nos detallan la conformación del capitalismo brasileño, y en esta ocasión -en claro contraste con lo visto hasta ahora- se resalta insistentemente una tendencia estructural -presente y futura- hacia el "estancamiento"; incluso habla del agotamiento del proceso de industrialización [1964a: 103 y 113], promovido por la sustitución de importaciones. Aquí ya se pueden vislumbrar los inicios del "modelo" estructural que saldrá a la luz un año después. La búsqueda de una fuerza motriz transformadora del capitalismo puede sintetizarse por las interrogantes que se plantea Furtado:

> ¿Hasta qué punto continúan actuando aquellos factores dinámicos responsables del proceso de industrialización de las últimas décadas? ¿Alcanzó la economía brasileña el grado de diferenciación estructural a partir del cual las economías capitalistas pasan a autogenerar necesariamente su propio desarrollo? Si acaso pudiéramos responder afirmativamente a estas dos preguntas también podríamos afirmar que el proceso de transición de la economía colonial a una economía industrial capitalista estaría plenamente realizado [1964a: 112].

---

22 Véanse: J. Love, [1994] y [1990], así como Packenham R. A., [1982].

23 Primera edición en 1969.

Son los conflictos internos de la clase dominante (industriales y latifundistas) los que dificultan desarrollar opciones para salir de la crisis, ya que esta última facción no está dispuesta a aportar los medios necesarios para que la industria adquiera una mayor rentabilidad y por lo tanto eleve la tasa de inversión. En última instancia sin el desarrollo industrial, la propia conformación agraria latifundista se estancará. El problema presentado por Furtado se reduce a la inexistencia de una conciencia clara, por parte de las clases dirigentes, del enigma "estructural" de donde emerge la correlativa incapacidad para dirigir el proceso de transformación y dar solución al problema.

Ahora ya presenciamos una perspectiva perpleja y alejada de la idea de que el capitalismo industrial sea autosustentable. Ahora, Furtado aparece advertir que el capitalismo es acosado por una serie de contradicciones que podrían inducir procesos sociales radicales. Furtado describe el ocaso del proyecto de desarrollo, que implicó un análisis de las fuerzas políticas que lo acosaron por doquier. Antes de iniciar nuestro examen de la evaluación que Furtado realiza al discurso económico, cabe mencionar que no es casual que una de las primeras apariciones del discurso "estructuralista", sea precisamente en el texto donde por vez primera presenta un análisis profundo del pensamiento de Marx y su relación con Hegel. La concepción de totalidad en la que pone énfasis, así como la del cambio social, a partir de Herskovitz, si bien no es marxista, facilita el planteamiento en torno a los aspectos que explicarían porqué los aspectos de la "superestructura" son tan predominantes en las naciones "subdesarrolladas".

Los militares y el anti-desarrollo

el golpe militar "interrumpe" la construcción de la nación brasileña; Furtado desterrado, primero llega a Santiago de Chile donde como hemos dicho discute el manuscrito que culminará en *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (*Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*) (1966). El "pesimismo", equívoco, como veremos a continuación, pero teóricamente fundamentado, pesa notablemente en sus ideas respecto del futuro económico e industrial del Brasil. Su procedencia en parte se explica por la coyuntura que atravesó. Igualmente, desde una perspectiva "nacionalista" inusual, Furtado realiza por primera vez un análisis de la economía norteamericana [1968a][24] y las relaciones po-

24 Véanse su primer y segundo capítulo. Este documento dirigido como "proyecto"

líticas internacionales, así como sus posibles efectos para los países latinoamericanos.

Nunca se podrá exagerar que en la vida política e intelectual de Furtado, el año del golpe de estado en 1964, marca una clara ruptura con su pasado inmediato tanto teórico como político. Mucho de lo realizado en el período imediato anterior a su "exilio" fue fugaz, como anticipando el evento. *El Plan Trienal...*[1962b][25] elaboración a última hora, a petición expresa de Goulart, asemeja mucho a sus similares del pasado; no habla en él de "reformas estructurales" y sólo identifica las variables macroeconómicas a considerar. Ironía de la vida política porque logró unficar a todas las fuerzas sociales contra el Plan, a pesar de que su instauración hubiera requerido una reforma fiscal drástica que el Congreso veto.[26] En ese momento, el gobierno estaba una vez más a la defensiva, asaltado por los Estados Unidos, que le habían negado préstamos. La situación económica y política se había deteriorado; aparecieron nuevamente las temidas "olas inflacionarias" con un declive en la tasa de crecimiento e inversiones; amplios sectores del ejército deseaban ansiosamente alguna acción "anticonstitucional" del Presidente para intervenir. Para ese entonces ya se había dado un acercamiento entre la UDN y los elementos más tradicionales del PSD, dejando aislado al PTB; ello obligaba al presidente Goulart a tomar posiciones cada vez más radicales y populistas para presionar al Legislativo y promover sus políticas.

Es en este contexto que se escribió *Dialéctica del...*[1964a] un último llamado a las fuerzas "progresistas" a cerrar filas. Allí se explicaban las condiciones de existencia de los "obstáculos estructurales" y políticos de la industrialización brasileña, y se proponía una reagrupación de fuerzas políticas para intentar cambiar el rumbo político y social del país.

A casi cuatro años del golpe, el libro *Un proyecto...*[1968a] demuestra una singular insistencia por aclarar un fenómeno que había pasado desapercibido: las relaciones entre la conformación política brasileña y los

---

de salvación económica para el Brasil, y expresamente orientado a la Comisión Económica de la Cámara de Diputados en 1968, cuando el régimen militar mostraba visos de cierta "apertura" política.

25 No obstante, cabe mencionar que al final del "plan" menciona las reformas de base requeridas por el "desarrollo económico", pero a estas sólo les dedica siete páginas ("administrativa", "bancaria", "fiscal" y "agraria").

26 Esta es la apreciación y énfasis que Furtado [1964c] elabora en su "Intervención" en el debate de las "Conferencias sobre Inflación y Desarrollo en América Latina" [Werner B. , Kerstenetzky I., 1964c].

capitales, especialmente el foráneo. El inmediato acercamiento y estudio de la estructura de la economía estadounidense, así como el análisis de su política externa, puede explicarse como las secuelas de un intelectual "traicionado" por la administración Kennedy.[27] Por su lado, el gobierno estadounidense vivía claramente las "angustias" del "comunismo" en su "patio trasero", dando una inmediata respuesta con la "Alianza para el Progreso"; sería el "síndrome" de la"revolución cubana" el que marca profundamente las estrategias de la política exterior estadounidense.

La estructura política del Brasil, según Furtado, ofrece una explicación que va más allá de aquella ofrecida en *Dialéctica del...*[1964a], e intenta explicar la asolación constitucional en que se encontraba el Ejecutivo. Analiza aquellos aspectos políticos de la conformación brasileña que frenaron el avance de la industrialización ("Análisis del caso del Brasil");[28]subraya en particular los fenómenos políticos que constituyeron la coyuntura que propicia el golpe de Estado en 1964. La forma en que se dio la "urbanización" en Brasil y en América Latina,[29] tiene un gran peso en la explicación. El tipo de concentración demográfica, en contraste con la versión "clásica" europea producto de la "industrialización", procrearon formas específicas de hacer política, y especialmente en la clase obrera. Su conformación no está vinculada a la formación de la "estructura ocupacional"[30] sino a la manera en que estos países se

---

27 Es a partir de *A fantasia desfeita...*[1989a] que conocemos su total desencanto con el régimen estadounidense. Consecuencia de su desilusión de la administración de Kennedy, en parte producto de la manera en que esta administración intentó promover ciertas estrategias de "desarrollo" en el Nordeste, y para el Brasil, en detrimento de las impulsadas por la SUDENE. Cfr. Robock [1963] , Roett, [1972].

28 Capítulo cuarto en [1966a] y una versión casi idéntica puede verse en "Esbozo de diagnóstico", sexto capítulo *La hegemonía de los...* [1971a]; también puede revisarse por su similitud: "Obstáculos políticos al crecimiento económico del Brasil" [1969c]. Furtado radicaliza sus apreciaciones y habla de la "agropecuarización" de la economía brasileña por parte de los militares, "Brasil: de la república oligárquica al Estado Militar" [1967b], pero para entonces la creencia de una posible "apertura" por parte del régimen militar era ya sólo un deseo infundado. La perspectiva de *Un proyecto...* [1968a] no cayó en tierra fértil, al contrario, el grado de concentración del ingreso que se promovió bajo el régimen militar, tuvo hasta recientemente, pocos ejemplos en la historia de América Latina.

29 Un recuento de la conformación urbana y su "estructura social", con el sistema político brasileño también puede verse en [1969c] que a su vez está en deuda con el capítulo quinto de [1966a].

30 "... era un resultado directo de rápidas modificaciones - escribe Furtado - en la estructura ocupacional de la población, en el caso brasileño el crecimiento urbano

insertaron al comercio mundial, donde ciertos puertos, caminos y carreteras fueron los que articularon la producción para la exportación, crearon en sus inmediaciones conglomerados urbanos, y los servicios de una creciente burocracia. Furtado considera que las transformaciones en la "estructura social" de los últimos treinta años [escribe en 1965] no produjeron una correlativa mutación en el aparato político y administrativo (por ejemplo, no obstante que la mayor parte de la población era "urbana", el campo seguía siendo sobrerepresentado), por lo cual el Congreso o la Cámara de Diputados (el Legislativo), siempre quedaba en manos de las fuerzas más conservadoras: los grandes terratenientes. Por consiguiente, la creciente presencia histórica de las masas urbanas, la clase proletaria y los industriales, sólo lograban promover sus intereses en un movimiento hegemónico a través de la elección presidencial (del Ejecutivo), impulsando a éste a un continuo enfrentamiento con el Legislativo, reducto de los latifundistas o clases sociales tradicionales. Sería la contradicción entre el Legislativo y el Ejecutivo el que crearía el impasse para la intervención militar.

En los años treinta, "los señores de la tierra" lo decidían todo -lo estatal y municipal-, las condiciones sociales y políticas estaban supeditadas a la estructura económica latifundista. Sólo el 1% participaba en el proceso político; no se tenía idea de un Estado nacional; el gobierno central incluso podía anular la elección de cualquier candidato con el cual no concordaba. Sin embargo, en las siguientes décadas, la participación estatal en la economía se manifiesta por la repentina urbanización del horizonte brasileño -siempre de manera polarizada- y la centralización de las decisiones políticas. Sin embargo, estos cambios sociales no tienen correspondencia alguna con el marco político; la ausencia de una clase industrial hegemónica vis-a-vis los grupos dirigentes tradicionales "impidió -dice Furtado- el surgimiento de un nuevo liderazgo capaz de

---

refleja la acción conjugada de un complejo de factores. La industrialización constituye, evidentemente, una de las causas fundamentales de esa urbanización. (...) Dado su carácter sustitutivo no tuvo como contrapartida necesaria en su primera fase, la desorganización de las actividades de artesanía semiurbanas. En esta forma el obrero de la primera generación no tiene *conciencia* de haber atravesado un proceso de degradación social; al contrario, proveniente en gran parte de condiciones semejantes a las de un siervo rural -caso de la masa que emigra de Minas Gerais y del nordeste hacia San Pablo - el obrero siente, desde el principio, el proceso de elevación de su *status* social" [1966a: 112] se dice: "carácter *sui generis* de la industrialización" en [1971a :99].

promover la modernización del marco institucional" [1966a: 109-110].[31] La concentración geográfica de la industria (centro-sur) fundada esencialmente en las economías externas, promovió las aglomeraciones a través de las economías de escala. Pero todo este proceso impulsó la organización política y control del proceso político bajo el liderazgo de los intereses "tradicionales". Por lo tanto, las razones por las cuales la "gran transformación" no logró materializarse en el Brasil tienen que ver con la hegemonía política de los latifundistas que no perdieron el control de la Cámara de Diputados y del Senado.

Las nuevas masas urbanas se convierten en el sujeto más importante de las elecciones, y logran desafiar a los grupos de poder tradicionales, particularmente en cuanto a las elecciones presidenciales o de gobernador -donde estas masas tienen presencia- contraponiéndose a las estructuras tradicionales. El Presidente se presenta entonces como el "representante" de la masa amorfa, e independiente del apoyo partidario u origen de postulación. Asimismo, a la declinación relativa de la masa de asalariados industriales respecto a la gran masa de subocupados de las ciudades, se suma una "clase media", que en contraste con la "clásica" acepción que emerge en Europa, constituye la "espina dorsal" dentro y fuera de los órganos del Estado. Los privilegios remunerativos de esta "clase" no la hacen muy proclive a dejar el camino del ascenso social; sin embargo, los estratos de la burocracia de menores ingresos y los jóvenes demuestran una creciente "insatisfacción".

De todos modos la "heterogeneidad" poblacional de las ciudades, trastornó al sistema político brasileño. A diferencia del caso europeo, donde las "luchas sociales" asumieron la forma de conflictos de grupos con conciencia cada vez más definida de clase, en Brasil la masa urbana heterogénea y sus vagas aspiraciones, no logran manifestarse en el ámbito de la política", que a su vez procrea la incertidumbre social. Demuestra las dificultades que tuvo y tiene el Ejecutivo para mantenerse en el poder; las estructuras institucionales, concebidas para dar hegemonía a los terratenientes, dan a las fuerzas políticas tradicionales control del Senado y del Congreso (el Legislativo), que tarde o temprano se convierten en antagonistas por excelencia del Ejecutivo, que obtuvo su mandato "representando" a las "masas". Este o claudica a su programa o busca salidas no convencionales, que en el pasado reciente del Brasil significaron "un suicido (Vargas), una renuncia (Quadros) y una deposición

31 Se dice: "frustró" en [1971a: 97] en [1969c: 153].

violenta (Goulart).” Por otra parte, un candidato “realista”, o sea, sujeto a las condiciones y propuestas que imponen los grupos hegemónicos a través del Congreso, jamás hubiera sido electo, porque todo quedaría abierto para que otro pactara con las “masas”. Furtado cree que la disyuntiva es simple, o el Presidente se subordina al Congreso o el Presidente pasa a controlarlo vía sistemas férreos o cuasi dictatoriales. El populismo es resultado de la negociación con los grupos en el poder, y con las masas heterogéneas.

El “populismo” y sus líderes sólo utilizaron a las masas, obstaculizando um movimiento de masas que resultara en un proyecto coherente de desarrollo nacional. De esa forma los principales “centros de poder” quedaron en manos de la “oligarquía tradicional”, que a su vez empleó la retórica populista para imponer proyectos reaccionarios. En ausencia de una clase política dirigente, con proyectos de reformas sociales y estructurales, se crean las condiciones sociales que favorece la intervención de las Fuerzas Armadas.

La “preeminencia” de los problemas “políticos” de América Latina se explica por el tipo de industrialización, por las características de su desarrollo económico, así como por la incompatibilidad e inadecuación de las ideologías –“liberal” o “socialista”- que surgieron del modelo “clásico” de desarrollo para orientarlo y resolver conflictos. La ausencia de una “conciencia de clase” de las masas concentradas en las ciudades, obliga a repensar y construir ideologías pertinentes para el caso de los países subdesarrollados. [32]

Por consiguiente, Furtado subraya que la formación del capitalismo en la “modalidad clásica” abrió paso a una política de “estabilidad social” y “reformista”. La concepción de un desarrollo capitalista “clásico” que elabora, en contraste con una economía que tiende al “estancamiento económico”, hizo posible presentar una sociedad latinoamericana “polarizada” en torno a los “ideales del desarrollo económico y modernización” (fenómeno que supuestamente no existió en los países desarrollados). [33]

---

32 En “Hacia una ideología del desarrollo” [1966a], esto se expone de manera más explícito, y ocupa más de dos páginas, en [1971a], esta discusión se reduce a un párrafo.

33 Existen investigaciones históricas recientes que demuestran una sociedad al borde del estallido social y/o donde se impugna la idea de que las clases asalariadas elevaban, en términos relativos, sus ingresos conforme se desarrolla la “revolución industrial”. Mencionaré los nombres más destacados en ese “debate”: E. Hobsbawm, E. P. Thompson, R. M. Hartwell y P. Deane, *La primera revolución industrial* [1968], Maxim Berg [1987] y por qué no recordar el clásico de Engels: *Las condiciones de la*

Como la reconstrucción irreversible del aparato estatal y económico requiere la reorganización de las masas heterogéneas -como lo hizo el populismo en el pasado- es indispensable constituir una "sólida ideología" para mantener la unidad del movimiento político no lograda por el "populismo". Es la combinación del contenido ideológico con la solidez de organización que permite a un movimiento de masas crecer sin perder unidad y conservarla al mismo tiempo, sin transformarse en juguete en las manos de ocasionales líderes personalistas. La falta de contenido ideológico ha sido la principal característica de los movimientos de masas heterogéneas surgidas en América Latina, lo que explica su rápida degeneración en populismo [1966a: 26].

Por consiguiente, la lucha por el desarrollo implica un marco político "sólido", y la propia ideología del "socialismo latinoamericano" tendrá que surgir tras el proceso de lucha por superar el "subdesarrollo". El estancamiento tiende a crear débiles marcos políticos y centros de decisión y por tanto una reducción en la "capacidad de autotransformación" de los países en cuestión.

Si anteriormente no habíamos podido subrayarlo, cabe ahora enfatizar un aspecto del pensamiento de Furtado que por su tono y vehemencia es singularmente insólito: el "nacionalismo" de su discurso y el tema del fin del "desarrollo nacional". En parte esto se explica si se recuerda que Furtado estuvo al frente de muchas políticas económicas,encontrándose con graves obstáculos por parte del gobierno estadounidense. Es inaudito el tono nacionalista del economista brasileño en sus primeros años fuera del Brasil:

> ... las luchas por superar el subdesarrollo y por preservar una personalidad nacional con autodeterminación, se integran dialécticamente en la práctica de la acción política. No es por otra razón que las manifestaciones más avanzadas de una ideología del desarrollo hayan surgido del movimiento de descolonización, que extrajo sus más vigorosas energías creadoras de la conciencia de solidaridad nacional. La conjunción de esas dos ideas- fuerzas -la afirmación nacionalista y el deseo de superar el subdesarrollo- constituyen el núcleo del pensamiento ideológico que por caminos variados está provocando la transformación de la vasta comunidad de pueblos que constituyen el Tercer Mundo [1966a: 27].[34]

---

clase obrera en Inglaterra.

34 "Hacia una ideología del desarrollo"; las dos últimas páginas de este capítulo -y por tanto este párrafo- no se incluyen cinco años más tarde en la versión incluida en la "Introducción" ("El subdesarrollo en el cuadro del capitalismo industrial") del texto

Igualmente queda clausurado el proceso interno de industrialización, promovido tanto para sustituir importaciones, como para expandir las bases de la economía, debido a la inexorable lógica del "estancamiento" del capitalismo brasileño, resultado de las condiciones estructurales internas; además, las externas no son menos tenebrosas para los países latinoamericanos. La búsqueda de la "autodeterminación" impone recuperar la noción (neokantiana) de los criterios valorativos implícitos en cada comunidad, sustento para impulsar cualquier tipo de meta o planeación económica, que surge o debe provenir del "sistema económico nacional", principio organizador de los valores que reinan en una comunidad dada.

Por otra parte, las condiciones "externas" niegan la "autonomía" y obstaculizan a las fuerzas que apoyan una política de desarrollo que implica la incorporación de las masas. La política externa de los Estados Unidos, así como las clases dirigentes hegemónicas en los países latinoamericanos, obstaculizan el "desarrollo". Este proyecto aparece prácticamente como la panacea de todos los problemas latinoamericanos; sin distinción alguna Furtado dice: "...[todos] aquellos que luchan efectivamente por el desarrollo en América Latina desempeñan, conscientemente o no, un papel "revolucionario" [1966a: 49].[35]

Asimismo este proceso asume características imprevisibles: "...el proceso de desarrollo que debe realizarse en los actualmente países subdesarrollados, requiere modificaciones estructurales de alcance revolucionario, que podrán resultar o no de una acción política *consciente* y *deliberada*" [1966a: cursivas mías, 44].[36]

En contraste con sus años anteriores, Furtado no percibe alternativas políticas y económicas en el horizonte brasileño:

> La política de desarrollo concebida como una estrategia para modificar una estructura económica y social, solo puede existir en una sociedad que haya tomado plena conciencia de sus problemas, que haya formulado un proyecto con respecto al propio futuro en términos de desarrollo y haya creado un sistema de instituciones capaz de operar

---

La hegemonía de los...[1971a]; cuando sea necesario se señalarán los cambios entre estas dos ediciones.

35 "Obstáculos externos al desarrollo", 49; este párrafo desaparece en la versión posterior de *La hegemonía de los...*[1971a].

36 Este párrafo no aparece en *La hegemonía de los...*[1971a], una versión idéntica puede verse en "La hegemonía de Estados Unidos y el futuro de América Latina" [Furtado, 1968a].

> en el sentido de realizar dicho proyecto. Brasil, evidentemente, está lejos de reunir las condiciones que hacen posible la formulación y ejecución de una política de desarrollo concebida en esos términos [ibid., 102].

Podría aparecer como un verdadero enigma el tardío análisis de Furtado de la política externa estadounidense;[37] sin embargo, su silencio es de fácil explicación si tomamos en cuenta que mucha de la obra escrita de Furtado estuvo siempre, hasta esos días, pragmáticamente vinculada a la "acción" coyuntural. Ninguna de sus anteriores tareas habían requerido un acercamiento teórico al respecto, pero haber sido el blanco de las políticas estadounidenses cuando estuvo al frente de la SUDENE y de la planificación brasileña, obligó a Furtado a pensar dicha problemática; la "traición" y las desilusiones percibidas después de un acercamiento a la administración Kennedy, dan cuenta de sus análisis del coloso del norte.

Por consiguiente, los "intereses" de la política externa estadounidense se opondrán rotundamente a los objetivos de la "revolución latinoamericana". En primera instancia esto se deduce de la caracterización de la nación norteamericana: su total desconocimiento a intimidaciones respecto de su integridad limítrofe, y la ausencia de enfrentamientos bélicos en su territorio. Estas condiciones "ideales de seguridad exterior" sólo son percibidas este siglo por los estadounidenses, y en el momento preciso en que surge como "centro de uno de los polos del poder mundial" [1966a: 31], resultado de un mundo polarizado posterior a la segunda guerra mundial.[38]

Según Furtado, los Estados Unidos emerge entonces del mundo de posguerra como la superpotencia encargada de "disciplinar" y controlar las tendencias centrífugas del magno parlamento de las naciones del mundo. Para mantener un ambiente relativamente pacífico de coexistencia, la Unión Soviética, a diferencia de los Estados Unidos, suponía solamente "esferas de influencia".

Tomó tiempo a Estados Unidos aceptar que sólo podría funcionar bajo reglas similares a las que pretendía imponer la Unión Soviética ("esferas de influencia"). Sin embargo, aún no podía vislumbrarse el "nuevo orden

37 "Obstáculos externos al desarrollo" de [1966a] se convierte con algunos cambios -que señalaremos cuando necesario- en el primer y segundo capítulo de *La hegemonía de los...*[1971a]: "De la Doctrina Monroe a la Doctrina de la Soberanía limitada" y "En busca de una 'estrategia de asistencia'".

38 Sobre el "catastrofismo" latinoamericano, cfr. J. Portantiero [1981] y A. Pinto [1973].

internacional", que inició su gestación con el derrumbe de los métodos de la "guerra fría". No obstante, estos métodos y procesos "...significa[n], en última instancia, que un país que modifique su estructura social, y se desvincule en esa forma de la órbita de influencia de los Estados Unidos, podrá ser 'tolerado', pero no reconocido por el poder dominante" [1966a: 43].[39]

Es obvio que alude al caso de Cuba, Vietnam, o Santo Domingo, -y todavía no había ocurrido la invasión a Checoslovaquia-, pero esa "doctrina" casi condujo al "holocausto nuclear". Furtado entonces propone que el "valor de la victoria", del mundo "bipolar", para mantener a naciones bajo "su influencia", incluso vía guerras limitadas, debe ser evaluada por su inminente costo: el fin de la humanidad.

Dada la estructura política mundial, Furtado se pregunta si la presencia de las respectivas esferas de influencia, y las concepciones del desarrollo y de "modernización" que emanan de los Estados Unidos hacen factible exterminar aquellos factores que conforman el subdesarrollo. En *La hegemonía de los...*[1971a], ya no aparece la respuesta que Furtado había elaborado años antes en *Subdesarrollo y estancamiento...*[1966a],[40] que hablaba de las políticas que conducirían a transformaciones estructurales y sociales de "alcance revolucionario".

Para promover el desarrollo y transformación de la situación de América Latina, se requieren profundas modificaciones institucionales; al respecto, los aspectos importantes a considerar son los adversos efectos de la tecnología evitando que ello provoque una mayor concentración del ingreso. Furtado incluso habla de generar mercados regionales más amplios, y apoyar con políticas gubernamentales a las tecnologías que respondan a las condiciones específicas de las estructuras económicas latinoamericanas. Para el texto de *La hegemonía de los...*[1971a][41] Furtado agrega un cuarto aspecto: la modificación de las estructuras agrarias y empresariales, para erradicar formas de "poder económico" antisociales.

Además sostiene que toda política latinoamericana de desarrollo implica que los "... centros de decisión representados por los actuales Estados

39 *La hegemonía de los...*[1971a: 39].

40 Compárese la página 43 de "Obstáculos externos..." [1966a] con la página 41 [1971a].

41 Después desaparece otro párrafo de la edición original donde Furtado menciona la ineficiencia del mercado para resolver estos problemas proponiendo el uso de "órganos centrales" para dar dirección al las estructuras agrarias y empresariales, para erradicar formas de "poder económico" antisociales.

nacionales pasarán cada vez más a un plano secundario" [1966a: 54][42]. Las políticas nacionales difícilmente podrán ajustarse a las empresas y estructuras económicas estadounidenses, ("controlado principalmente por poderosas sociedades anônimas norte-americanas") [1966a: 52],[43] y a su política externa. La pérdida de soberanía obedece a la lógica del funcionamiento de las empresas, ya que éstas reciben una fuerte protección militar e infinitos privilegios, sin control legislativo alguno, actúan por tanto como un "superpoder" "en cualquier país latinoamericano" [1966a: 54][44]. Citando al propio Berle, Furtado plantea que estas compañías son una "oligarquia que se autoperpetua".

Se debe tener presente que estas empresas -prosigue Furtado- inducen graves desequilibrios y disparidades en el nivel de vida del país, y si los gobiernos pierden la capacidad para dirigir el proceso económico,[45] las tensiones sociales se multiplicarán geométricamente, y la acción del Estado será resucitada, pero esta vez, para actuar de manera represiva. Los problemas que entonces acosaban a las sociedades latinoamericanas, requieren, más bien, masas comprometidas, y participativas en el proceso político, lo que a su vez supone centros de poder nacionales reales. Furtado sostiene que esta problemática no es "técnica": proceso,

---

42 *La hegemonía de los...*[1971a: 46].

43 *La hegemonía de los...*[1971a: 45]; aquí se habla de "tutelaje".

44 *La hegemonía de los...*[1971a: 46]. Este último libro desplazó las apreciaciones de la edición anterior donde se decía que el "proyecto" de desarrollo, articulado a las empresas norteamericanas implicaba el fin de la noción de nacionalidad:...[este "proyecto" de desarrollo] tiende a hacer obsoleto la idea de nacionalidad como principal fuerza política en América Latina, presenta mucho atractivo para importantes sectores de las clases dirigentes locales, que ven ahí una fórmula hábil para quitar contenido al nacionalismo, al cual atribuyen gran responsabilidad en la actual inquietud social" [1966a: 54]; sin embargo en [1971a] el peso destacado es lo "económico": "...independientemente de las obvias objeciones que se pueden formular en los planos cultural y político a tal 'proyecto' de desarrollo para la región, [hacen] inviable por ineficaz desde un punto de vista estrechamente *económico*. (...) Las grandes empresas, con su avanzada tecnología y elevada capitalización, al penetrar en una economía subdesarrollada, particularmente cuando son apoyadas por numerosos privilegios, producen efectos similares a los de ciertas plantas exóticas que son introducidas en determinadas áreas: drenan toda el agua y desecan el terreno, provocando un desequilibrio en la flora y fauna, con la consecuente aparición de plagas u otras cosas parecidas" [1971a: cursivas mías, 46].

45 La condición de "subdesarrollo" se encuentra con un: "...estrecho horizonte de opciones en la formulación de objetivos propios, y en una reducida capacidad de articulación de las decisiones económicas tomadas en función de esos objetivos."

y también en referencia a la idea de que cualquier lucha por el desarrollo es esencialmente una acción revolucionaria, mencionada previamente.

> Toda auténtica política de desarrollo extrae su fuerza de un conjunto de juicios de valor en los cuales están amalgamados los ideales de una colectividad. Y si una colectividad no dispone de órganos políticos capacitados para interpretar sus legítimas aspiraciones, no está preparada para emprender las tareas del desarrollo. (...) Toda medida que se tome en el sentido de debilitar a los estados latinoamericanos como centros políticos capaces de interpretar las aspiraciones nacionales y aglutinar las poblaciones alrededor de ideales comunes, tendrá como resultado limitar las posibilidades de desarrollo de la región [1966a: 56].[46]

Hemos visto entonces que la reflexión de Furtado posterior al golpe de Estado, con un tono eminentemente nacionalista, critica nociones de "desarrollo" tecnocráticas, estipulando la necesaria participación y presencia de las masas en el proceso. La razón simplemente instrumental y "técnica" es insuficiente para alcanzar las metas del desarrollo. El mero "saber" no conduce unilateralmente al "progreso" o "desarrollo económico"; ahora plantea y promueve las tareas de organización política para su concreción.[47]

Antes de terminar recapitulemos: el periodo examinado de Furtado transita políticamente del vocabulario desarrollista casi apocalíptico, hacia uno de desilusión desbocada. Estrictamente hablando, lo que se decía como "desarrollo" en su primera época pasa a convertirse en "crecimiento" bajo la política militar. Las desventuras políticas y reflexiones posteriores logran aclarar que un término no puede confundirse con el otro, uno implica "inclusión" de la nación "invisible", y el otro concentración de los frutos del progreso técnico en una minoría desnacionalizada. Fue prescisamente el "milagro brasileño" bajo la dictadura militar y su apreciación "equívoca" la que hizo possible construir una diferencia teórico-política entre "crecimiento" y "desarrollo" de los pueblos. Célebre concepción:

---

46 *La hegemonía de los...*[1971a: 46].

47 Para [1971a] se excluyen la indicación de los temas a proseguir para la "investigación", estos son siete, que pueden resumirse en lo siguiente: las relaciones hegemónicas de los Estados Unidos con América Latina, las empresas norteamericanas que más tarde se denominarán "transnacionales" y sus consecuencias para la posible integración de los países del tercer mundo o de la región; "Obstáculos externos..." [1966a: 56 y 57].

> Só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não se deve confundir com crescimento econômico, no mais das vezes resultado de mera modernização das elites – ali onde existe um projeto social subjacente (Celso Furtado, junho 2004).

Referências

BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac (comp.). 1964. *Inflation and growth in Latin America.* New Haven: Yale University Press.

FURTADO, Celso (1957a). 1959. *Perspectiva da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura.

______. (1959a). 1962. *Formación económica del Brasil.* México: FCE (primera edición en portugués: 1959).

______. (1959b). *A operaçãoo Nordeste*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura.

______. 1960. "Industrialização e inflação". In: *Economia brasileira*. Rio de Janeiro, julio- dic.; se utiliza la versión del sexto capítulo ("Industrialización e inflación") en [Furtado, 1961a].

______. (1961a). 1964. *Desarrollo y subdesarrollo.* Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (primera edición en portugués: 1961).

______. (1961b). 1964. "Brasil". In: PEPELASIS, A.; MEANS L.; ADELMAN, I. (coords.).

Desenvolvimiento económico. México: Ed. F. Trillas S. A.

______. (1962a). 1966. *Brasil en la encrucijada histórica*. Trad. de Oriol Durán. Barcelona: Editorial Nova Terra (traducción de *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962).

______. (1962b). 1962. *Plano Trienal de Desenvolvimento Económico e Social* (1963-1965).

Brasília: Presidência da República, dic.

______. (1964a). *Dialéctica del desarrollo.* 1965. México: FCE (primera edición en portugués: 1964).

______. (1964b). 1965. *Diagnosis of the Brazilian crisis.* California: University of California Press (edición norteamericana de *Dialéctica del desarrollo).*

______. (1964c). 1964. "Intervención" en el debate de las "Conferencias sobre Inflación y Desarrollo en América Latina". In: BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac (comp.). *Inflation and growth in Latin America.* New Haven: Yale University Press.

______. (1965). 1969. "Obstáculos políticos al crecimiento económico del Brasil". In: VÉLIZ, Claudio (comp.). *Obstáculos para la transformación de América Latina.* México: FCE.

______. (1966). 1965. 3ª ed. *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina.* Buenos Aires: EUDEBA.

______. (1968). 1968. *Um projeto para o Brasil.* Rio de Janeiro: Saga (traducido como *La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus reflejos en América Latina.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1969).

______. (1968a). 1968. "La hegemonía de Estados Unidos y el futuro de América Latina". In: MATOS MAR, Jose (comp.). *La dominación de América Latina*. Buenos Aires: Amorrortu.

______. 1971. *La hegemonía de los Estados Unidos y América Latina.* Madrid: Edicusa, Madrid (Cuadernos para el Diálogo).

______. (1976). 1978. *Prefacio a una nueva economía política.* México: Siglo XXI (primera edición en portugués: 1976).

______. (1978) 1979. *Creatividad y dependencia.* México: Siglo XXI (primera edición en portugués: 1978).

______. 1980. 1985. “Modernización versus desarrollo; una entrevista a Celso Furtado”. *Investigación Económica*, México: Facultad de Economía - UNAM, nº 171, ene./mar. (apareció originalmente en el diario *O Estado de S. Paulo*, 20.01.1980).

______. (1981). 1983. *El Brasil después del “milagro”.* México: FCE (primera edición en portugués: 1981).

______. (1982). 1985. *La nueva dependencia* - Deuda externa y monetarismo. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (primera edición en portugués: 1982).

______. 1983. *Não à recessão e ao desemprego (No a la recesión y al desempleo*). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

______. 1984. *Cultura e desenvolvimento.* Rio de Janeiro: Paz e Terra

______. 1989. *A fantasia desfeita.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

______. 1992. *Brasil:* a construção interrompida (*Brasil*: la construcción interrumpida).

Rio de Janeiro: Paz e Terra.

______. 1998. *Seca e poder*. Entrevista de Celso Furtado (entrevistadores: Maria Da Conceição Tavaraes, Manuel Correia Andrade, Raimundo Rodrigues). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

HIRSCHMAN A. O. 1958. *The strategy of economic development.* New Haven: Yale University Press.

HOROWITZ I. L. 1966. *Revolución en el Brasil.* México: FCE.

LIMOEIRO CARDOSO, M. 1976. *La ideología dominante.* México: Siglo XXI.

LOVE, J. 1996. *Crafting the Third World*. Theorizing underdevelopment in Rumania and Brazil. Stanford: Stanford University Press (versão em

português: *A construção do Terceiro Mundo.* Teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. Trad.: Patrícia Zimbres. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998).

MALLORQUIN, C. 2005. *Celso Furtado:* um retrato intelectual. Rio de Janeiro/São Paulo: Xamã/Contraponto.

MARTINS, Luciano. 1988. "La 'liberalización' del gobierno autoritario en el Brasil". En (comps.). O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C., WHITEHEAD, Lawrence. *Transiciones desde un gobierno autoritario.* vol. 2. Buenos Aires: Paidos.

MATOS M. J. (comp.). 1968. *La dominación de América Latina.* Buenos Aires: Amorrortu.

OLIVEIRA, Francisco de. 1981. "Un clásico de *El Trimestre Económico*: Celso Furtado y el paradigma del subdesarrollo". *El Trimestre Económico*, nº 198, abr./jun.

POPPER K. 1967. *La sociedad abierta y sus enemigos.* Buenos Aires: Paidos.

PUYANA FERREIRA, J. 1992. "Los debates macroeconómicos actuales y su impacto en la política económica de América Latina". In: SANCHEZ REBOLLEDO, Adolfo (comp.). *América Latina:* Crítica del neoliberalismo. México: CEPNA.

PEPELASIS, A.; MEANS, L.; ADELMAN, I. (coords.). 1964. *Desenvolvimiento económico.*

México: Ed. F. Trillas S. A. (1ª ed.: 1961)

ROBOCK, S. H. 1963. *Brazil's developing Northeast:* a study of regional planning and foreign aid. Washington: The Brookings Institution.

ROETT, Riordan. 1972. *The politics of foreign aid – in the Brazilian Northeast.* Nashville: Vanderbilt University Press.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul N. 1984. “Problems of industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe”. In: MEIER, G. M.; SEERS, D. (comp.). *Pioneers in development.* London: Oxford University Press.

TAVARES, Maria da Conceição; ANDRADE, Manuel Correia; RODRIGUES, Raimundo (entrevistadores). 1998. *Seca e poder – Entrevista com Celso Furtado.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

VÉLIZ, Claudio (comp.). 1969. *Obstáculos para la transformación de América Latina.* México: FCE.

WILLARD, B. 1966. “Review” del libro de Celso Furtado: *Diagnosis of the Brazilianncrisis. American Academy of Political and Social Science*, vol. 365, mayo.

Parte IV
Desenvolvimento Regional

Capítulo XV

Celso Furtado e o desenvolvimento regional[1]

Clélio Campolina Diniz[2]

1 Antecedentes: origens, generalização, crise e retomada do planejamento e das políticas regionais

Até a Segunda Guerra Mundial, a questão regional era predominantemente tratada como uma matéria de localização das atividades agrícolas e industriais, conforme comprovam os clássicos trabalhos de Von Thune (1816: 1966), Weber (1907: 1969) e Losch (1933: 1954) ou da oferta de serviços e da consequente hierarquia das centralidades urbanas, na formulação de Christaller (1939: 1966). A questão urbana ainda não havia emergido como um problema social e político, à exceção dos Estados Unidos, como bem retratam os trabalhos da Escola de Chicago (PARK, 1926; WIRTH, 1928; MUNFORD, 1938).

A primeira experiência mundial de planejamento regional pode ser considerada como tendo origem na União Soviética, através do seu Plano de Eletrificação Nacional, estabelecido em 1925. Aquele plano definia a construção de várias usinas hidroelétricas, prevendo seu aproveitamento como base para o desenvolvimento regional e de sua interligação futura.1

1 Publicado, originalmente, na Revista Nova Economia, vol.19 no.2 Belo Horizonte May/Sept. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/neco/v19n2/a01v19n2.pdf . Republicação nesta coletânea autorizada pelo autor.

2 Professor emérito da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (FACE/UFMG), com atuação principalmente nos temas: economia regional, economia brasileira, economia da tecnologia e desenvolvimento econômico. Pós-doutor pela University of Rutgers, EUA (1991), doutor (1987) e mestre (1978) em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas. Dentre outros cargos e funções exercidos na administração pública foi ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação do Brasil (2014).

A Comissão Nacional de Planejamento, criada na União Soviética, em 1928, introduziu a dimensão regional e a preocupação geopolítica de ocupação da Sibéria, presente desde Catarina, a Grande. Durante a Segunda Guerra Mundial, essa preocupação se tornou central, com a invasão alemã e com a alta concentração populacional e produtiva na Rússia europeia. A estratégia de defesa territorial levou transferência de várias atividades para trás dos Urais, com a constituição de complexos produtivos voltados para o aproveitamento de recursos naturais e o planejamento do desenvolvimento de várias cidades na Sibéria, com localização de atividades industriais, especialmente industrial-militar. Mais tarde, foi também planejado o desenvolvimento de centros urbanos dotados de serviços científicos e culturais como base para o desenvolvimento tecnológico, cujo melhor exemplo é a cidade científica de Aka-demgorodok, em Novosibirsk (NEKRASOV, 1971; CASTELLS E HALL, 1994).

A crise de 1929, ao provocar generalizada recessão econômica no mundo capitalista, colocou às claras o problema das desigualdades regionais na maioria dos países industrializados, as quais vinham se formando desde o século anterior, mas não eram explicitadas A tomada de consciência dessas desigualdades e a mudança na concepção do papel do Estado, com a revolução keynesiana e o avanço das técnicas e práticas de planejamento, promoveram a criação de políticas de redução das desigualdades regionais e de reordenamento do território em vários países, com a criação de instituições específicas para a implementação dessas políticas. O caso mais claro foi o dos Estados Unidos, com a criação do TVA *(Tennesse Vale Authority),* em 1933, como parte do *New Deal.* O TVA introduziu uma nova sistemática de planejamento com o intuito de promover o desenvolvimento da região, composta de seis Estados. Os objetivos eram amplos e generalizados: obras para controle de cheias; construção de usina hidroelétricas; desenvolvimento da navegação; transporte rodoviário; expansão e modernização da agricultura, inclusive programas de irrigação; crescimento e modernização da indústria; desenvolvimento urbano e dos serviços.

No pós-guerra, além da continuidade da política e dos programas do TVA, foram criados programas para outras bacias hidrográficas, estabelecida a *Area Redevelopment Administration* (ARA), em 1961, transformada em *Economic Development Area* (EDA), e criado o programa especial para os Apalaches, ambos em 1965. Essas instituições e os respectivos programas estabeleciam créditos e critérios especiais para alavancar o

desenvolvimento regional. Naquele momento, havia se generalizado a prática do planejamento e das políticas regionais nos Estados Unidos, com grande influência sobre o sistema acadêmico-universitário e a concepção de programas de pós-graduação em desenvolvimento regional e urbano em várias universidades (CUMBERLAND, 1973; ROTHBLAT, 1971; CHINITZ, 1969; FRIEDMAN, 1961; ISARD, 2003).

Ainda antes da Segunda Guerra, na Inglaterra, a crise e a estagnação das regiões mineradoras e das áreas da velha industrialização pesada do norte do país, em contraste com a concentração industrial em Londres e seus arredores, trouxeram à tona o que ficou conhecido como a "divisão norte-sul". Como decorrência, foi instituída a Comissão Barlow (1937-40), da qual nasceu, no pós-guerra, a política orientada para a recuperação e expansão da indústria da região norte (HALL, 1975).

Na Itália, a diferença entre os ritmos de desenvolvimento entre o norte e o sul do país tornou-se um problema grave, especialmente na fase de redemocratização do pós-fascismo. Em função disso, foi criada a *Cassa del Mezzogiorno,* em 1950, e uma ambiciosa política de industrialização para o sul da Itália. Essa política introduziu a sistemática de uso de incentivos fiscais para o barateamento da formação de capital e da produção, a qual foi assimilada e generalizada para outros países, a exemplo do sistema de incentivos fiscais para a industrialização do Nordeste do Brasil, por ocasião da criação da Sudene (CARVALHO, 1979). Posteriormente, a reavaliação dessas políticas demonstrou as dificuldades de o Sul competir com o Norte, pelo dinamismo do último, caracterizando as dificuldades de superar o dualismo (CHENERY, 1964; AMENDOLA E BARATA, 1978). Posteriormente, houve uma controvertida interpretação de que o desenvolvimento do Sul havia sido obstaculizado pela falta de capital social (PUTNAM, 1993).

Na França, a grande concentração populacional em Paris e o esvaziamento do campo levantaram o alerta para os riscos dessas tendências. Esse fenômeno está bem retratado no célebre livro de Gravier (2003) "Paris e o deserto francês", no qual o autor indica, em tom dramático e moralista, as consequências dessa concentração. A fim de enfrentar esse desafio, foi estabelecida ambiciosa política de desconcentração produtiva e de reordenamento do território, através de um conjunto de instrumentos. Entre esses, destacam-se a orientação dos investimentos das empresas estatais para regiões selecionadas e um audacioso e diversificado programa de infraestrutura, enfaticamente implementado a partir

do final da década de 1940 (DATAR, 2003). Após vários ajustes institucionais, foi criada a poderosa *Delegation Dámanagement du Territoire* (Datar), em 1963 (DATAR, 2003). Entre as novas políticas e objetivos, ressalta-se o fortalecimento de uma rede de cidades, denominadas "metrópoles de equilíbrio", com concentração de investimentos industriais e equipamento público, com destaque para aqueles de natureza cultural e educacional.

A generalização das políticas regionais nos países centrais foi assimilada pelos países periféricos. Na América Latina, a maioria dos países criou programas específicos de desenvolvimento regional, a exemplo dos programas de fronteira e de bacias, no México; da região de Guayana, na Venezuela; do Cuyo e da Patagônia, na Argentina. Segundo levantamento realizado por Sthor (1972), à época foram listados 73 planos ou programas de desenvolvimento regional nos países latino-americanos. No conjunto dessas políticas, cabe destaque às políticas brasileiras para o Nordeste e para a Amazônia, o que será tratado de forma mais detalhada em outra parte deste trabalho.

Ao lado da continuação e da generalização das políticas de desenvolvimento regional, foi desenvolvido grande esforço de interpretação teórica sobre a questão das desigualdades regionais e da concentração, bem como de metodologias e técnicas de planejamento e de intervenção pública. Esse esforço pode ser sintetizado no que ficou conhecido como duas "escolas" de pensamento. Uma delas resgatou a tradição germânica das teorias da localização e adaptou-a ao pensamento econômico neoclássico, constituindo a chamada "ciência regional", inclusive com a criação da Associação de Ciência Regional *(Regional Science Association),* sob a liderança de Walter Isard. Essa "escola" trabalhou com noção de modelos de equilíbrio, com ênfase no papel dos custos de transporte, em mercados concorrenciais, desenvolvendo, paralelamente, um conjunto de técnicas de análise regional, entre as quais os modelos de insumo-produto. Essas contribuições estão sintetizadas em dois livros que se transformaram em verdadeiras "bíblias" da denominada "ciência regional", a saber: *Location and space economy e Methods of regional and interregional analysis* (ISARD, 1956 E 1960). Posteriormente, Isard organizou a história da ciência regional e da associação de ciência regional (ISARD, 2003).

A outra "escola" foi desenvolvida na França, sob liderança de François Perroux. Partindo da noção de economia dominante e empresa dominante e dos efeitos interindustriais, foi desenvolvido o conceito de polo

de crescimento e do papel central da empresa motriz para o crescimento desses polos. Na sua concepção de empresa motriz, Perroux havia recebido forte influência de Schumpeter, com o conceito de inovação, já que Perroux havia traduzido, em 1935, a Teoria do Desenvolvimento Econômico, de Schumpeter, do alemão para o francês. O conceito de dominação e de polo de crescimento levaram Perroux à concepção das diferentes naturezas do espaço, com sua ideia de espaço homogêneo, espaço polarizado e espaço plano (PERROUX, 1967).2 Essas noções de espaço, sem contiguidade geográfica, foram adaptadas por Boudeville (1969), com a concepção de região homogênea, região polarizada e região plano, que serviram de base e critério para a regionalização do território e para o estabelecimento de políticas regionais.

A linha do desenvolvimento polarizado e desequilibrado recebeu grande contribuição de vários autores que se tornaram clássicos, como Myrdal (1957), Hirschman (1958), Kaldor (1966 e 1970), entre outros. Esses autores analisaram os efeitos da polarização na criação e na manutenção das desigualdades regionais e apontaram possíveis saídas. A partir da década de 1960, a criação e o fortalecimento de polos de desenvolvimento passaram a ser generalizadamente utilizados como metodologia e instrumento de desenvolvimento regional na maioria dos países. Nos últimos anos, esses polos ganharam nova roupagem, como a concepção de distritos industriais, "clusters", parques tecnológicos, entre outras denominações.

Embora essas duas "escolas" partissem de proposições teóricas e analíticas distintas, elas têm em comum a ideia de relações interindustriais ou insumo-produto, como elemento central no processo de desenvolvimento regional e da criação de externalidades. Em torno dessas duas "escolas", foram derivadas várias linhas de interpretação e de ação à escala mundial.

Após o auge da produção teórica e da implementação de políticas de desenvolvimento regional, nas décadas de 1950 e 1960, a atividade entrou em crise. Entre os elementos explicativos dessa crise, podem ser listados: a) o sucesso da expansão econômica do pós-guerra e a redução da preocupação com a questão regional; b) reações político-ideológicas contra a intervenção do Estado na economia; c) insatisfação e crítica dos resultados das políticas regionais pelos grupos de esquerda; d) incapacidade teórica de explicar os novos fenômenos (desindustrialização, emergência de novos centros baseados em alta tecnologia, mudanças na

divisão internacional do trabalho, com os NICs); e) enfraquecimento das políticas regionais nos Estados Unidos, com a ascensão de Nixon e dos governos republicanos; f) enfraquecimento das políticas regionais, por países, na Europa, com o avanço da União Europeia; g) crise do Estado interventor, com déficit público e processos inflacionários; h) alegação de corrupção em várias das instituições encarregadas das políticas regionais; i) desenho de uma nova visão do papel do Estado, o que ficou conhecido como "neoliberalismo".

No bojo deste último ponto, foi desenvolvida a corrente de pensamento do crescimento endógeno que procurava demonstrar que o mercado, deixado livre, levaria à convergência de rendas entre países e regiões. Caberia ao Estado resolver os problemas de educação, dotação de infraestrutura e estabilidade político-institucional (ROMER, 1994; SALA-Y-MARTIN, 1996).

Passada a tormenta crítica e o desânimo com as políticas regionais, nas décadas de 1970 e 1980, a questão voltou à tona, teórica e praticamente, a partir da década de 1990. Do ponto de vista prático, os avanços da União Europeia mudaram a natureza das políticas regionais. Além da diversidade interna em cada país, as diferenças entre países passaram a ser vistas como problemas regionais de escala transnacional para o conjunto da região (União Europeia). Isso obrigou a União Europeia a avançar na formulação e prática da política regional. Simultaneamente, os problemas de integração regional em outras partes do mundo e o arrefecimento das esperadas convergências de renda recolocaram a política regional na agenda das regiões e dos governos. Por outro lado, as aceleradas mudanças tecnológicas e a emergência de novos centros produtores baseados em tecnologias avançadas abriram a corrida para a busca da inovação como mecanismo de desenvolvimento regional (DINIZ E GONÇALVES, 2005; DINIZ, SANTOS E CROCCO, 2006).

Do ponto de vista teórico, a crescente integração da economia mundial, a criação de regiões preferenciais de comércio e o aumento dos fluxos comerciais recolocaram a questão do comércio internacional como um assunto do comércio inter-regional. A integração da economia mundial superou as fronteiras nacionais e estabeleceu um sistema de fluxos onde as localidades se articulam diretamente, recolocando a questão das economias de aglomeração e das externalidades como elementos centrais nos padrões locacionais e no sucesso competitivo. Nessa linha de raciocínio, entra de cheio o economista Paul Krugman (1991) com uma nova

teoria da relação centro-periferia, introduzindo concorrência imperfeita e economias de escala na geração de externalidades e dos retornos crescentes para explicar os padrões de concentração territorial da produção. Paralelamente, a geografia econômica passou a buscar diferentes elementos explicativos para o entendimento da reorganização territorial da produção à escala mundial (STORPER, 1995; SWYNGEDOUW, 1989; MARKUSEN, 1985; BRENNER, 1999). Estão, pois, postas as condições para uma vigorosa retomada do debate teórico e das políticas de desenvolvimento regional, no mundo e no Brasil.

2 A questão regional brasileira

2.1 As secas nordestinas, a geopolítica amazônica e a origem das ações regionais

A preocupação com o problema regional no Brasil esteve presente desde o século XIX, embora não tivesse essa denominação, em função das consequências sociais das secas, no Nordeste, e da necessidade de controle do território da Amazônia, como retratam as várias comissões e tentativas de políticas realizadas desde aquele século.

Para o caso nordestino, como decorrência das secas, em 1877 foi criada a Comissão Imperial, encarregada de analisar o problema e propor soluções. Aquela comissão sugeriu o desenvolvimento dos transportes, a construção de barragens e a transposição do rio São Francisco. As ações foram, no entanto, limitadas e lentas, enquanto se aprofundava o problema social da região. Estima-se que, como consequência das secas e dos problemas sociais, tenham morrido entre 100 e 200 mil pessoas nas últimas décadas do século XIX. Estima-se também que, entre o final do século XIX e início do século XX, aproximadamente 500 mil pessoas tenham se transferido ou foram transferidas para a região amazônica, na expectativa das oportunidades de trabalho vinculadas à exploração da borracha, que emergia como novo produto de exportação (FURTADO, 2001; CANO, 1977 E 1985). Em 1904, foram criadas comissões para analisar o problema das secas no Ceará e no Rio Grande do Norte e, no mesmo ano, criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1906, e em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em 1945. Em 1920, havia sido criada a Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste do Brasil, com 2%

do orçamento da União. Em 1923, a Constituição Federal fixou em 4% do orçamento federal para o controle das secas. Em 1945, seguindo a experiência do TVA, foi criada a Companhia Hidroelétrica do São Francisco. A nova Constituição Federal, aprovada em 1946, estabeleceu vinculações orçamentárias específicas para o desenvolvimento das regiões Nordeste e amazônica. Por essa razão, foi criada a Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), em 1948. Em 1951, seria instituído o Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

No que se refere à Amazônia, em 1912, foi criada a Superintendência de Defesa da Borracha, preocupada com a concorrência asiática, transformada em Instituto Internacional da Hileia Amazônica, em 1945; em Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953; e em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966. Em 1942, no bojo dos acordos de Washington, foi criado o Banco de Crédito da Borracha, transformado em Banco de Crédito da Amazônia, em 1957, e em Banco da Amazônia S.A. (Basa), em 1966. Em 1967, seria criada a Suframa.

A generalização da política regional levou à criação de superintendências para as demais regiões do País, a saber: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (SPVERFSP), em 1961, transformada em Sudesul, em 1967; a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Codeco), em 1961, transformada em Sudeco, em 1967.

Conclui-se que o Brasil foi pioneiro na busca de instrumentos e ações para alavancar o desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia. A primeira, pelas graves crises sociais e pela força regionalista de sua elite. A segunda, pela preocupação com o controle político do vasto território amazônico. As críticas a essas instituições, a alegada existência de corrupção e as mudanças na concepção e no papel do Estado, durante a era neoliberal, levaram ao esvaziamento e posterior fechamento da maioria delas. Foram mantidos a Suframa, o BNB e o Basa. A Sudene foi transformada em Adene e, posteriormente, recriada a Sudene. Movimento semelhante ocorreu com a Sudam, transformada em ADA e novamente recriada. A Sudeco foi extinta e recriada.

2.2 Celso Furtado, o subdesenvolvimento e a questão regional

A origem nordestina, a trajetória intelectual e pessoal de Celso Furtado e o momento histórico do pós-Segunda Guerra se conscientizaram para

o problema do subdesenvolvimento e, por consequência, das desigualdades dos ritmos de desenvolvimento entre os territórios, seja entre nações, seja entre espaços sub-regionais dentro de cada país. Inicialmente, seu esforço se concentrou na busca do entendimento do Brasil, através da análise da sua formação histórica e dos condicionantes estruturais que essa herança havia deixado, refletido na sua tese de doutoramento sobre a economia colonial brasileira, concluída em 1948 (FURTADO, 2001).

Posteriormente, Furtado aprofundou seus estudos sobre o subdesenvolvimento, durante o período em que trabalhou na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), entre 1949 e 1957, durante o qual manteve profícua convivência profissional com Raul Prebish. Na qualidade de chefe da Divisão de Desenvolvimento da Cepal, ele realizou vários trabalhos sobre países específicos e aprofundou sua interpretação sobre a problemática do subdesenvolvimento latino-americano. No Grupo de Trabalho Cepal/BNDE, Furtado retomou seus estudos sobre a economia brasileira, cujo relatório influenciou o diagnóstico e a montagem do Programa de Metas do Governo Juscelino Kubitschek.3 Nesse período, Furtado consolida sua formação teórica e sua capacidade de interpretação do subdesenvolvimento como uma questão histórico-estrutural. No ano acadêmico de 1957/58, como visitante e *fellow* do *Kings´s College,* em Cambridge, Furtado organiza suas reflexões, o que seria retratado nas obras seminais publicadas nos anos seguintes. Entre essas obras, destacam-se *Formação econômica do Brasil,* publicada em 1959; *Desenvolvimento e subdesenvolvimento,* publicada em 1961 e republicada em versão expandida como *Teoria e política do desenvolvimento econômico,* em 1967, e *Dialética do desenvolvimento,* publicada em 1964, às vésperas do golpe militar.

No nosso entendimento, o livro *Formação econômica do Brasil* pode ser lido como a primeira interpretação do desenvolvimento regional brasileiro.4 Segundo Furtado, sua análise do processo histórico de formação da economia brasileira parte de uma visão ampla, procurando captar a cadeia de causalidades nesse processo de desenvolvimento.

A obra se concentra na análise dos três grandes ciclos e atividades: açúcar, no Nordeste; ouro e diamante, em Minas Gerais, em Goiás e no Mato Grosso; e café no Sudeste (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo). Além do próprio efeito dessas atividades e suas articulações locais, os efeitos de expansão e declínio dessas deram origem a movimentos de ocupação territorial, configurando o mapa regional

brasileiro. No caso do Nordeste, as crises açucareiras e a invasão holandesa provocaram movimentos de deslocamento populacional para o Norte, com espasmos de ocupação no Ceará, no Maranhão e no Pará. No final do século XIX, os deslocamentos populacionais se dirigiram à Amazônia, alargando a dimensão da ocupação territorial. No caso do ouro e do diamante, além da extensão das áreas de exploração (Centro e Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, Centro de Goiás e Mato Grosso), a necessidade de alimentos, animais de carga e couro fortaleceu a integração entre as regiões mineradoras, São Paulo e Oeste de Minas (passagem para Goiás e Mato Grosso), e o Sul do Brasil. No que se refere ao café, este se expande procurando as terras mais apropriadas (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Paraná). A introdução do trabalho livre, os efeitos de encadeamento da atividade cafeeira, os processos migratórios, a demanda de alimentos, insumos e matérias-primas e a expansão ferroviária exerceram forte impacto na integração territorial do País.

Nesse sentido, pode-se concluir que a interpretação do desenvolvimento brasileiro, entre os séculos XVI e XX, contida na *Formação econômica do Brasil,* pode ser lida como uma interpretação das condicionantes, dos efeitos e dos resultados da dinâmica econômica e populacional sobre a dinâmica territorial do País.

2.3 Celso Furtado e a questão nordestina

As experiências mundiais e brasileira, antes indicadas, eram de amplo conhecimento de Furtado, seja pela sua condição de estudante de doutorado na Sorbonne, em Paris, no imediato pós-guerra, pela sua passagem por Cambridge, na Inglaterra, seja pelo trabalho na Cepal. A oportunidade aberta com a incumbência recebida do presidente JK, para pensar uma solução para o dramático problema social e econômico do Nordeste brasileiro, ressaltado, uma vez mais, com as graves secas de 1958, permitiu a Celso Furtado a sistematização de suas ideias. Resgatando a própria interpretação sobre o desenvolvimento brasileiro e a interpretação da Cepal (1950), Furtado formula um sintético, porém profundo, diagnóstico das razões do subdesenvolvimento nordestino e cria as bases para a sua superação. No diagnóstico, constante do relatório do GTDN, elaborado em 1959 (GTDN, 1967), Furtado começa por negar as visões correntes de que o problema econômico e social do Nordeste decorria das secas. Negava, assim, a solução hidráulica através da construção de

açudes, o que vinha sendo feito pelo governo federal através do DNOCS, mas que beneficiava apenas os proprietários de terra. Contesta também a visão de que o subdesenvolvimento era uma etapa do processo de desenvolvimento econômico, como formulado por Rostow (1959) e amplamente aceito na literatura internacional. Ao contrário, demonstra que o subdesenvolvimento é o resultado de uma formação histórico-estrutural particular e que ele só pode ser superado por transformações estruturais.

Toma os fundamentos históricos da colonização regional como determinante da dicotomia social da região. Em primeiro lugar, na faixa litorânea úmida, a empresa agrícola exportadora de açúcar estava baseada em trabalho escravo. Quando esse foi formalmente extinto, no final do século XIX, mantiveram-se relações de trabalho pré-capitalistas, por meio de diferentes formas de semiescravidão, semisservilismo, de "meia" e de cambão. Em segundo lugar, ao demandar animais de carga e alimentos, a economia exportadora criou a própria periferia no interior, a ela subordinada e dependente. O crescimento demográfico empurrava a população para terras mais áridas, agravando as próprias condições de subsistência. Em terceiro lugar, a fazenda do semiárido se baseava em uma população camponesa, sem-terra e sem salário, a qual trabalhava para o dono da terra na forma de "meia" (partilha da produção) para as culturas de exportação, principalmente algodão e, em compensação, podia produzir a sua subsistência. Essas três características perduraram por séculos, caracterizando uma situação estrutural de subdesenvolvimento. Ou seja, mantinha-se uma estrutura agrária dual e arcaica, com relações mercantis para fora, ao lado de relações de trabalho pré-capitalistas ou não mercantis, especialmente das atividades voltadas para a subsistência.

Adicionalmente, as elites regionais, ligadas ao setor exportador ou ao aparelho de Estado, assumiam padrões de consumo cosmopolitas, incompatíveis com o nível da renda regional. Nessa condição, os excedentes eram consumidos e não investidos, impossibilitando a sustentação de um processo de desenvolvimento. Esse era também um dos fundamentos da má distribuição de renda, tema recorrentemente retomado na maioria dos seus trabalhos posteriores, mas, de maneira enfática, em *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina e em Análise do modelo brasileiro* (FURTADO, 1966 e 1972).

sua interpretação teórica do subdesenvolvimento, Furtado adaptou a análise cepalina de relação centro-periferia, buscando demonstrar

que a relação entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil tinha um efeito extremamente negativo sobre a economia da primeira. Furtado deixa, portanto, de analisar a região de forma isolada e passa a examiná-la por meio da articulação de sua estrutura interna com o exterior e com a região Centro-Sul do País. Nega os princípios das vantagens comparativas naturais ou ricardianas, baseada na dotação regional de fatores (terra e trabalho) e o desenvolvimento dessa corrente pelo pensamento neoclássico. De forma semelhante à análise da Cepal para as relações entre países centrais e periféricos, a relação comercial entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil tinha um duplo efeito de transferência de renda da primeira para a segunda e de impedimento do processo de industrialização do Nordeste.

Por um lado, os superávits comerciais do Nordeste com o exterior eram utilizados para financiar as importações da região Centro-Sul do Brasil, beneficiando esta última. O crescimento e a concentração industrial na região Centro-Sul, a política cambial protecionista e a manutenção de uma economia primária no Nordeste faziam com que este importasse bens industrializados do Centro-Sul, a preços mais altos que os do exterior, e exportasse matérias-primas e alimentos para este, Centro-Sul. Adicionalmente, a indústria tradicional do Nordeste havia sido afetada pela construção da rodovia Rio-Bahia, facilitando a penetração dos bens industriais do Centro-Sul no Nordeste e devastando a indústria têxtil dessa região.

Esse duplo mecanismo de transferência de renda provocava um efeito sobre a economia nordestina semelhante ao efeito dos países centrais sobre a periferia, caracterizado no clássico diagnóstico da deterioração dos termos de intercâmbio da Cepal (CEPAL, 1949). Assim, a política de industrialização do Brasil era benéfica para a região Centro-Sul e nefasta para o Nordeste. Furtado negava o argumento de que esses efeitos fossem compensados pelas transferências públicas de recursos via governo federal. Alegava que as transferências, mediante mecanismos comerciais, destinam-se ao financiamento de investimentos produtivos no Centro-Sul, e que as transferências públicas para o Nordeste tinham caráter assistencial e, portanto, destinadas ao consumo pessoal, sem criar capacidade produtiva. A consequência de sua análise era de que a distância entre o Nordeste e o Centro-Sul tenderia a aumentar.5 Aliás, essa afirmativa estava corroborada nos dados por ele utilizados mostrando que a renda *per capita* do Nordeste havia caído de 48% para 37%

da média nacional, entre 1948 e 1956, e que o peso da região no total da renda nacional havia caído de 15% para 13% no mesmo período.

Na mesma linha do diagnóstico da Cepal, ele argumentava que a única saída para o Nordeste seria através da industrialização. Concluía de forma dramática "caso se demonstre que a solução é inviável, não restaria ao Nordeste senão a alternativa entre despovoar-se ou permanecer como região de baixíssimo nível de renda" (GTDN, 1967). Enfatizava a importância do progresso técnico e as dificuldades para a sua geração e assimilação nas regiões subdesenvolvidas. Por essa razão, no diagnóstico e nas ações propostas, estava explícita a ideia de criação de centros endógenos de decisão e de industrialização. Ou seja, de uma industrialização autônoma e de fortalecimento da burguesia regional. Além de sua forte crença na industrialização, o argumento era reforçado pelos problemas climáticos e pelas limitações de terras agricultáveis, pelo menos com os padrões tecnológicos da época. Embora sua proposta contivesse duas grandes diretrizes para a transformação do setor agropecuário na faixa úmida e no semiárido, Furtado propunha uma saída para o excedente de trabalho por meio do deslocamento da população para uma nova fronteira agrícola no Estado do Maranhão.

As diretrizes do Plano de Desenvolvimento para o Nordeste, contidas no relatório do GTDN, podem ser sintetizadas em quatro grandes linhas ou programas: industrialização; transformação da agricultura da faixa úmida; transformação da economia do semiárido e deslocamento da fronteira agrícola para o Maranhão. Observa-se, portanto, que o plano de Furtado tinha caráter reformista e modernizador, com forte influência das visões keynesiana, de intervenção do Estado para a solução dos problemas econômicos e sociais, e de Manheim,6 que defendia o planejamento como solução para a busca da democracia e da justiça social.

As tentativas de implementação dessas diretrizes vão estar contidas nas primeiras ações do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), criado logo após a conclusão do relatório do GTDN, em 1959, e no Primeiro Plano Diretor da Sudene, elaborado logo após sua criação, mas somente aprovado em 1961.

2.4 A Sudene, as dificuldades políticas e as falhas de orientação

O Codeno e a sucessora Sudene iniciaram suas ações sob a liderança de Celso Furtado e dentro das linhas estabelecidas pelo relatório do GTDN. Essas linhas de ação foram ampliadas e detalhadas no I Plano Diretor

preparado pela Sudene, em 1960, para o período 1961-1963, o qual assumiu uma postura de planejamento compreensivo, incluindo infraestrutura, reestruturação agrícola, colonização, desenvolvimento industrial e mineral, oferta de alimentos, saúde pública, educação, levantamentos cartográficos, entre outros aspectos.

No entanto, desde sua criação, a Sudene enfrentou fortes reações político-ideológicas de parcela significativa das elites empresariais, políticas e intelectuais do Nordeste, no que se refere às suas linhas de orientação e proposições. As atas do Conselho Deliberativo da Sudene, para o período, detalhadamente analisadas por Lima (2008), confirmam essas dificuldades. O projeto da Lei de Irrigação, enviado ao Congresso, em 1959, nunca foi aprovado, uma vez que trazia os meios para o controle do uso da terra e da água, bases para a reforma agrária. Isso obviamente suscitou as mais diferentes reações das elites nordestinas. Igualmente, o projeto do I Plano Diretor sofreu fortes reações dentro do próprio Conselho Deliberativo da Sudene e, posteriormente, dentro do Congresso Nacional, atrasando sua aprovação. As reações eram diversificadas: governadores de Estado, Forças Armadas, DNOCS, elites políticas e empresariais e também do sociólogo Gilberto Freyre (LIMA, 2008). Assim, a Sudene seguia pelas linhas de menor resistência.

As mudanças políticas decorrentes do golpe militar de março de 1964 alteraram a ênfase nas linhas de ação. Essas foram concentradas em apenas duas frentes: expansão da malha de infraestrutura (transportes, energia elétrica e saneamento) e suporte à industrialização. A primeira, com a aplicação direta de 60% a 70% dos recursos aprovados nos Planos Diretores. A segunda, pelo sistema de incentivos fiscais canalizados através do mecanismo conhecido como "34/18", que conjugava a isenção tributária sobre a produção e o financiamento dos investimentos mediante o uso de parcela do imposto de renda devido pelas empresas, transformados em debêntures e, portanto, não reembolsáveis. Ficou estabelecido também que tanto os recursos orçamentários quanto os recursos advindos da isenção de imposto de renda para aplicação em projetos de investimento no Nordeste deveriam ser depositados no Banco do Nordeste do Brasil, reforçando seu papel de agente financeiro.

Infraestrutura e incentivos ao crescimento industrial atendiam aos interesses da classe dominante e do sistema empresarial. Reestruturação do setor agrícola, tanto na faixa úmida quanto no Agreste e no semiárido, implicava reforma agrária. Essa era exatamente a reivindicação das

correntes progressistas, tão bem representadas pelas Ligas Camponesas, organizadas pelo deputado Francisco Julião. A contenda foi resolvida com o golpe militar de 1964, que aplastou as reivindicações políticas da classe trabalhadora e de suas lideranças e liquidou a proposta de reforma agrária.

Nesse sentido, Oliveira (1977) diz que a Sudene foi criada em consonância com os interesses da burguesia industrial da região Centro-Sul do Brasil e articulada com os interesses da burguesia decadente do próprio Nordeste. Foi também uma forma de segurar a pressão das forças populares, cuja ação poderia apontar na direção de uma desintegração do País, pelos movimentos de caráter revolucionário que se despontavam na região, a exemplo das Ligas Camponesas. Na mesma linha, Cohn (1976) argumenta que a Sudene foi instituída para atender às necessidades de solucionar os problemas sociais e políticos do Nordeste. Assim, a Sudene teria vindo para mediar o conflito social e tornar possível a expansão capitalista do Brasil.

No entanto, essa é uma racionalização *a posteriori.* O próprio Oliveira argumenta que a Sudene foi um audacioso projeto de transformação estrutural da região. O resultado poderia ir a direções diferentes, dependendo das forças políticas que prevalecessem no processo. Além das reações internas contra o caráter reformista da Sudene, houve forte pressão internacional contra os movimentos de cunho socialista. O governo dos Estados Unidos, através da Aliança para o Progresso e da Usaid, liderou programas que visavam a bloquear os movimentos populares e o risco de uma revolução socialista no Brasil. Com o golpe militar de março de 1964, as forças populares foram controladas e dominadas. Predominou a orientação pela industrialização, pelo avanço da infraestrutura e pela modernização conservadora da agricultura, com a abertura de novas frentes proporcionadas pelo avanço da tecnologia, como a agricultura irrigada e a dos cerrados, afastando a ideia da reforma agrária.

Furtado (1989), em seu livro *A fantasia desfeita,* confirma essas preocupações do governo americano ao relatar sua viagem aos Estados Unidos e seu encontro com o presidente Kennedy, em 1961. Naquela ocasião, ficou claro o conflito de visões do presidente Kennedy, mais flexível, e do Departamento de Estado, mais radical. Acabou prevalecendo a orientação do Departamento de Estado, como ficou comprovado pela ação do governo americano, que agiu no sentido de minar a ação, o prestígio e o poder da Sudene no período que precedeu ao golpe militar de 1964.

Assim, a ação da Sudene foi esvaziada e alterada por três razões. A primeira foi o aniquilamento das propostas de reformas estruturais. Sem a reforma agrária, a estrutura de propriedade e exploração da terra continuou intocada. Com ela, os problemas de distribuição de renda e de melhoria das condições sociais. O segundo problema, pela drenagem dos recursos previstos no sistema de incentivos fiscais, ao ampliar a sua área de aplicação para a região amazônica, ainda em 1963, e para vários setores (turismo, reflorestamento) em todo o País, em anos posteriores. Em terceiro lugar, porque muitos projetos industriais aprovados nas primeiras etapas da Sudene tiveram funcionamento precário, levando ao encerramento das atividades. Em 1978, dos 763 projetos industriais que receberam incentivos, 104 estavam funcionando com problemas, e 88 haviam sido paralisados (REBOUÇAS *et al.*, 1979). Não há clareza sobre as razões desses fracassos. Se por má concepção ou análise, se pela competição, ou se por erros ou desvios de conduta. Qualquer que seja a razão, o fechamento de muitas plantas acabou por desacreditar e desmoralizar a Sudene.

Nesse sentido, é questionável a orientação contida no GTDN e no I Plano Diretor, de ênfase em uma industrialização autônoma no Nordeste, seja porque a economia brasileira estava integrada e, portanto, o Nordeste teria que competir com as demais regiões do País, seja pela debilidade de sua burguesia industrial. Isso só poderia ser feito se atendesse aos interesses empresariais das demais regiões, o que acabou acontecendo pelo uso dos incentivos fiscais pelo empresariado de outras regiões; isso fortaleceria a capacidade empresarial da região e de fato vem acontecendo.

3_ Avanços posteriores e a atualidade de Celso Furtado

Afastado do cargo e do País, Furtado se dedicou ao aprofundamento de sua interpretação do subdesenvolvimento e também da questão regional. Em 1967, publicou um artigo teórico sobre o desenvolvimento regional denominado "*Intra-country dis-continuities: towards a theory of spatial structu- res*" (FURTADO, 1967). Nesse artigo, além de uma reinterpretarão crítica dos principais pilares da Teoria do Desenvolvimento Regional, Furtado introduz pelo menos quatro grandes avanços ou superações das visões anteriores. Em primeiro lugar, supera a noção de região e passa a tratar da estrutura espacial, demonstrando as várias articulações inter e intraterritorial no processo de desenvolvimento, o que nos ajuda a entender a complexidade das relações entre agentes e atores no

território. Em segundo lugar e articulado ao primeiro, enfatiza o papel da hierarquia de nódulos ou polos e a inter-relação entre esses. Ou seja, introduz, de forma explícita e direta, o papel do urbano e das cidades na estruturação e no comando do território, cuja importância e complexidade só têm se ampliado nos últimos anos. Em terceiro lugar, demonstra que as desigualdades são produtos das formas em que se introduzem e se distribuem as modernas tecnologias, vale dizer dos processos inovativos. Por fim, Furtado ressalta a complexidade dos fenômenos espaciais, propondo um esforço interdisciplinar como caminho para a formulação de uma teoria das estruturas espaciais.

Como um pensador engajado, Furtado trabalha a sua construção teórica como fundamento e base para a ação política. Demonstra que as descontinuidades inter-regionais dentro de cada país são geradas pelos padrões locacionais, especialmente da indústria, e sua relação com as políticas macroeconômicas. Analisa a relação negativa entre concentração regional e distribuição de renda, demonstrando que os ganhos de produtividade tendem a se concentrar. Defende a criação de externalidades como forma de beneficiar, em conjunto, empresas e consumidores. Conclui mostrando que as mudanças espaciais dependem, fundamentalmente, de quatro fatores, a saber: a) do ritmo de crescimento econômico, cujo aumento possibilita maior elasticidade espacial; b) do número de novas plantas, especialmente de plantas motrizes; c) das plantas de processamento secundário, não dependentes de insumos e matérias-primas primárias; d) das economias de escala, as quais se ampliam com o progresso técnico. Para tudo isso, a expansão da infraestrutura funciona como pré-condição ou pano de fundo. Embora reconheça que as decisões são de natureza política, Furtado enfatiza uma abordagem interdisciplinar para uma teoria da estrutura espacial, com ênfase nos estudos sobre os processos de urbanização, dos custos de comutação, das migrações.

Nessa linha de interpretação, repensar a questão regional brasileira em termos atuais significa reinterpretar as estruturas espaciais e sociais atuais e suas tendências e conjugá-las com os objetivos econômicos, sociais e políticos da Nação.

O primeiro ponto a ser discutido está relacionado com a superação de se pensar regiões isoladas, para se pensar a estrutura espacial. Nesse sentido, uma política regional precisa ser concebida e formulada em uma perspectiva nacional, ainda que as diferentes regiões recebam

tratamento diferenciado, em função de suas características e objetivos gerais. Assim, uma nova política regional, guiada pelos objetivos de coesão econômica e social, necessitaria também ser pensada em função da coesão territorial. A coesão territorial, por sua vez, passa pelo menos por quatro dimensões da integração. Integração territorial (no sentido físico), integração econômica (como complementaridade produtiva entre as sub-regiões), integração social (que considere a distribuição de renda, a geração de emprego e a incorporação social), integração política (no sentido da recostura do pacto federativo).

Adicionalmente, há que ser considerada a integração com a América Latina (territorial, econômica, social e política), a questão ambiental e a geopolítica brasileira e sul-americana. Tudo isso implicaria a busca de um novo ordenamento do território que caminhasse no sentido de redução das grandes desigualdades nos padrões de ocupação territorial do País e apontasse no sentido de um país mais integrado.

Do ponto de vista operacional, pensar uma política nacional de desenvolvimento regional implica pensar em uma nova regionalização do país para efeitos de política pública, em geral, e da política regional, em particular. No caso do Brasil, a regionalização atual com as cinco macrorregiões, que continua como base para as políticas regionais, está superada, exigindo uma nova divisão territorial do País. Uma nova regionalização deveria considerar três critérios complementares e articulados: econômico, ambiental e político.

O critério econômico deve ter como referência básica os efeitos de polarização exercidos pelas cidades, a partir de cuja hierarquia se definiriam as escalas de polarização, as centralidades e suas áreas complementares. O critério ambiental deveria buscar o ajuste dos recortes territoriais às necessidades de aproveitamento econômico do patrimônio natural e da sustentabilidade ambiental. Por fim, o critério de representação política deveria preservar a relação entre o recorte territorial e a identidade cultural e política de seus habitantes e suas instituições e, ao mesmo tempo, os aspectos de geopolítica e soberania nacional. Assim, respeitada a divisão político-administrativa do País em Estados e municípios, tornar-se-ia necessário estabelecer pelo menos duas escalas operacionais: uma macro e outra mesorregional, o que está proposto em recente trabalho realizado pelo Cedeplar e publicado pelo Ministério do Planejamento (2008).

Um segundo aspecto está relacionado com as fontes de financiamento

e sua operacionalização institucional. O Brasil possui diferentes fontes de financiamento e diferentes formas institucionais de sua gestão. Muitas vezes essas fontes e as orientações governamentais são conflitantes. Assim, uma nova política nacional de desenvolvimento regional teria que considerar a possibilidade de fusão dessas fontes em um fundo único, o qual vem sendo discutido no Brasil através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Essa tarefa é complexa porque, além de exigir mudanças constitucionais, ela exige, antes de tudo, um pacto territorial entre a União e os Estados e destes entre si.

Tudo isso implicaria um novo desenho institucional adequado à gestão da nova política. Esse novo desenho, para que tenha racionalidade e eficiência, deveria buscar construir as formas institucionais do Governo Central e da articulação dessas com as instâncias estaduais e de outras escalas subnacionais. Além das dificuldades intrínsecas, surge o problema das atuais instituições de desenvolvimento regional que vêm sendo recriadas, a exemplo da Sudene, Sudam e Sudeco. Ora, a nova regionalização proposta quebra as continuidades territoriais constantes no recorte territorial da atuação dessas instituições. Por sua vez, essas estão sendo recriadas sem uma adequação de propósitos, instrumentos e formas de atuação, correndo o risco de que elas se transformem em "monumentos às necessidades do passado", a exemplo do prédio da Sudene, no Recife.

Um novo ordenamento do território, guiado pelos objetivos de coesão econômica, social e política, depende, fundamentalmente, de duas grandes dimensões com impactos estruturais duradouros: da infraestrutura, especialmente de transportes e; da nova rede urbana. A infraestrutura de transporte condiciona o sentido dos fluxos e da integração e os demais elementos da infraestrutura e da logística (telecomunicações, energia, armazenamento, entre outros). Por sua vez, o sistema de transportes deve ser analisado tendo em vista a integração inter-regional, em uma perspectiva nacional, e a integração intrarregional. Esta última tem papel decisivo no fortalecimento de novas centralidades.

Uma nova rede urbana acarretaria a necessidade de se escolher ou selecionar novas centralidades urbanas a ser reforçadas, com pelo menos duas escalas: uma macro e outra meso ou sub-regional. A escala macro permitiria mudar o desenho dos fluxos macroespaciais, freando o aumento da mega concentração em alguns centros urbanos (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Brasília, Salvador,

Recife, Fortaleza e Manaus) e fortalecendo novos macropolos. Esses novos macropolos contribuiriam para integrar outras regiões do País, como centros de consumo e de suporte à produção, neles mesmos e em seus entornos. Os mesopolos ou subpolos contribuiriam para processos semelhantes, em escala mais reduzida. Essa conjugação permitirá a constituição de uma rede urbana mais integrada e melhor distribuída. O fortalecimento dessas novas centralidades depende, afora a infraestrutura de integração inter e intrarregional, da concentração de equipamentos públicos, que, além da oferta de serviços em si, contribuam para a atração do investimento produtivo privado. Uma orientação de tal natureza estabeleceria condições básicas para a construção de uma nação com metas, talvez "utópicas" ou de longo prazo, de um país policêntrico, integrado em termos territoriais, econômico, social e político.

Por fim, na era do conhecimento ou da sociedade do conhecimento, educação, ciência e tecnologia devem ser vistos como a base estrutural que assegura a cidadania e o avanço científico e tecnológico. Avanço científico e tecnológico como base para uma nação soberana ou menos dependente, econômica e politicamente, para fora, e socialmente, para dentro.

Referências

BUQUERQUE, R. C.; CAVALCANTI, C. V. *Desenvolvimento regional no Brasil.* Brasília, IPEA, 1978.

AMENDOLA, M.; BARATA, P. *Investimenti industriali e sviluppo dualístico.* Roma: Svimez, 1978.

AMIN, A.; THIRFT, N. (Eds.). *Globalization, institutions, and regional development in Europe.* Oxford: Oxford U.P., 1994.

BOUDEVILLE, J. *Los espacios econômicos.* Buenos Aires: Eudeba, 1969.

BRENNER, N. Between fixity and motion. *Society and Space,* v. 16, p. 459-481, 1998.

BRENNER, N. Globalisation and reterritorialisation. *Urban Studies,* v.

36, n. 3, p. L431-451, 1999.

CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo.* São Paulo: Editora, 1977.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil.* São Paulo: Global, 1985.

CARVALHO, O. *Desenvolvimento regional.* Rio de Janeiro: Campus, 1979.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. (cap.III e IV; Posfácio).CASTELLS, M.; HALL, P. *Technopoles of the world.* London: Routledge, 1994.

CEPAL. Estudio económico de América Latina. New York: ONU, 1949.

CORRAGIO, J. L. Possibilidades e dificuldades de uma análise espacial contestatório. *Demografia e Economia,* México, v. XI, n. 2, p.135-154, 1977.

CHENERY, H. B. Development policies for southern Italy. In: FRIEDMAN, J.; ALONSO, W. *Regional development and planning.* Cambridge: MIT, 1964.

CHINITZ, B. The regional problem in the USA. In: ROBINSON, E.A.G. (ed.). *Backward areas in advanced countries*. London: Macmillan, 1969.

CHRISTALLER, W. *Central places in Southern Germany* (1939). New Jersey: Prentice-Hall, 1966.

COHN, A. *Crise regional e planejamento.* São Paulo: Perspectiva, 1976.

CUMBERLAND, J. J. *Regional development experiences and prospects in the United States of America.* Netherlands: Mouton, 1973.

DATAR. *40 ans* d´ámanagement *du territoire.* Paris: La Documentation Française, 2003.

DINIZ, C. C. Lucas Lopes: visionário do desenvolvimentismo. *Revista do Arquivo Público Mineiro,* a. 46, n. 2, jul.-dez. 2008.

DINIZ, C. C.; GONÇALVES, E. Economia do conhecimento e desenvolvimento regional. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. *Economia e território.* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

DINIZ, C. C.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes.* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

EUROPEAN UNION. *Coopération pour l'aménagement du territoire européen.* CECA-CE-CEEA, Bruxelles, Luxembourg, 1994.

EUROPEAN UNION. *European spatial development perspective.* Noordwijk, Editora, 1997.

FRIEDMAN, J. *The concept of a planning region:* the evolution of an idea in the United States. Cidade: Editora, 1961.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. *The spatial economy:* cities, regions, and international trade. Massachusetts: The MIT Press, 1999.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil.* São Paulo: Nacional, 1964.

FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

FURTADO, C. Intra-country discontinuities: Towards a theory of spatial structures. *Social Science Information,* v. 6, p. 7-14, 1967.

FURTADO, C. *Análise do modelo brasileiro.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico.* São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, C. *A fantasia organizada.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, C. *A fantasia desfeita.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FURTADO, C. *A economia colonial brasileira nos séculos XV e XVII.* São Paulo: Hucitec, 2001.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology,* Chicago, v. 91, n. 3, Nov. 1985.

Capítulo XVI

Desigualdades regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil[1]

Tania Bacelar de Araújo[2]
Valdeci Monteiro dos Santos[3]

> É difícil exagerar com respeito ao Nordeste do Brasil.
> Aí tudo escapa a explicações fáceis.
> Poucas vezes na história humana uma formação
> social terá sido condicionada, em sua gênese,
> de forma tão cabal por fatores econômicos.
> (Celso Furtado em *A Fantasia Desfeita*)

1 Introdução

O entendimento do processo de ocupação humana e econômica do Brasil mobilizou mentes diversas, e esse esforço de tantos estudiosos resultou

1 Artigo publicado originalmente no livro 50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado (capítulo 7), organizado por Tarcísio Patrício de Araújo, Salvador Teixeira Werneck Vianna e Júnior Macambira, publicado pelo IPEA em 2009. Texto integral da obra disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5614

2 Doutora em Economia Pública, Planejamento e organização do espaço pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne (1979). É professora aposentada da Universidade Federal de Pernambuco; sócia da Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento. Atuou profissionalmente na Ministério do Desenvolvimento Agrário e no Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Ministério da Integração Nacional, dentre outros.

3 Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (2011). É professor adjunto II e assessor de planejamento da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e diretor da Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento. Tem experiência nas áreas de planejamento e desenvolvimento regional e urbano, planejamento estratégico e prospectivo, estudos econômicos setoriais, análise de conjuntura, economia brasileira, economia do nordeste e de Pernambuco. Tem vários livros e artigos publicados.

numa ampla literatura, na qual se destaca *Formação Econômica do Brasil* (daqui por diante *FEB*), de Celso Furtado, produzido no final dos anos 1950. Uma das contribuições – entre tantas – desse livro é a identificação das raízes da diversa e desigual organização do território brasileiro.

O caso do Nordeste ganha relevo nessa trajetória, posto que a região abrigou o ciclo virtuoso inicial da história da ocupação econômica do país pelos portugueses no século XVI, tendo acolhido a primeira capital da colônia – Salvador. Depois, o Nordeste mergulhou em longo período de estagnação e não acompanhou as mudanças rápidas no país entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX. Furtado observou tal tendência e buscou explicar suas causas mais profundas utilizando o arsenal teórico do estruturalismo cepalino, que ajudou a construir.

O presente artigo tenta explicitar as principais descobertas de Furtado no desafio de interpretar a problemática regional, em especial do Nordeste brasileiro; começa, na seção 2, pelo caminho que percorreu para chegar à síntese apresentada em *FEB*; detalha pontos centrais de sua análise na seção 3, para, em seguida, buscar verificar o que precisou complementar em suas análises quando o presidente Juscelino Kubitschek o chamou a atuar na vida pública, o que é objeto da seção 4. Trata-se, também, nesse momento do texto, da proposta de Furtado para mudar o Nordeste, fundamentada na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e de sua ação à frente do órgão. Na seção conclusiva são feitas considerações finais, especialmente, a respeito da atualidade da visão de Furtado sobre o Nordeste contemporâneo.

O percurso de Furtado na análise das bases da desigualdade regional brasileira

Celso Furtado revela suas primeiras preocupações e curiosidade em entender o semiárido nordestino, em especial as condições de intempéries climáticas, de miséria candente e de influência política e religiosa local – em meio a sua própria experiência de vida como criança e adolescente no interior do Estado da Paraíba. Período também em que, por uma condição privilegiada, teve contato – utilizando a biblioteca do pai – com as ideias de importantes autores da literatura mundial, notadamente clássicos das áreas de história e filosofia (OLIVEIRA, 1983).

Antes de escrever sua obra seminal, *FEB*, em que nos leva a uma profunda reflexão sobre o processo de constituição da formação econômica e social do Brasil; e, no seu âmago, às raízes do processo de ocupação

e consolidação da região Nordeste – Furtado elabora um conjunto de estudos em que vai gradualmente aprofundando o exame da questão regional e buscando os nexos de constituição da nação brasileira. Quatro estudos se ressaltam neste esforço prévio: *Economia Colonial no Brasil nos Séculos XVI e XVII* (tese de doutoramento de 1948); o artigo *Características Gerais da Economia Brasileira* (1950); e os livros *A Economia Brasileira*: contribuição à análise do seu desenvolvimento (1954) e *Perspectiva da Economia Brasileira* (1958).

Em sua tese de doutoramento, considerada pelo próprio como parte importante das reflexões mais abrangentes incorporadas dez anos depois em *FEB*, é feita a tentativa de interpretar a gênese e o sentido colonial do país, como extensão do capitalismo comercial europeu, em especial de Portugal – "a Colônia, desde a sua formação, não é mais que uma grande empresa produtora de bens tropicais destinados a alimentar o comércio português (...). O centro de gravidade da economia do país estará fora". Furtado revela aqui dois aspectos que depois explorará com maior fundamentação: o desenvolvimento baseado na demanda externa e a predominância dos núcleos de decisão feitos de fora do país. Como sentencia o autor: "O País terá, assim, um papel passivo no processo de formação" (FURTADO, 2002, p. 142).

O cenário que Furtado descreve nesse estudo é o do Brasil que se inicia pelo Nordeste. A última parte da tese revela alguns importantes legados do período colonial para a formação social e econômica do Brasil; em especial, heranças ainda mais presentes no Nordeste (FURTADO, 2002, p. 141-169): *i*) a persistência da monocultura, com o legado do "mundo do açúcar", que resistiu aos tempos e com isto, segundo o autor, "o pequeno mundo patriarcal criado em torno dos engenhos pôde chegar até nossos dias"; *ii*) o atraso técnico, manifesto no extremo rudimentaríssimo dos métodos de trabalho da colônia, e que ajudou, em adição à monocultura, a fazer avançar a economia de subsistência no campo; *iii*) a agricultura de subsistência, expandida de forma desarticulada e aprofundando a condição de pobreza no campo; e *iv*) a estrutura do patriarcalismo, como matriz da sociedade nacional, transbordando no futuro para o desenvolvimento da vida urbana brasileira.

No breve artigo de 1950, Furtado volta a analisar a economia colonial, desta feita incorporando conceitos mais próximos da influência do método cepalino ao identificar três características no tipo de estrutura econômica colonial ainda prevalecente, segundo ele, até 1914: *i*) uma

persistente piora na relação de troca; *ii*) a vulnerabilidade à elevação da taxa cambial; e *iii*) a perspectiva de inflação crônica do meio circulante, motivada em grande parte por déficits orçamentários (FURTADO, 1950, p. 7-8). E acrescenta que tal economia, ao contrário das economias industriais, "não necessita para seu crescimento de aumento progressivo dos salários reais, posto que não depende do mercado interno para sua expansão" (FURTADO, 1950, p. 8).

De tais fatos Furtado deduz mais duas características, muito presentes em outras análises suas sobre a economia brasileira e, também, particularmente relevantes para entender o legado da colônia para o Nordeste: a tendência à concentração da renda e a lentidão na formação do mercado interno.

Essa configuração de uma economia que não logra ampliar significativamente o mercado interno é corroborada, ainda até as primeiras décadas do século XX, por um núcleo industrial (Sudeste) que se desenvolve sem caráter nacional. No caso do Nordeste, podem ser mencionadas – em paralelo às usinas que surgem como unidades industriais importantes – fábricas têxteis e de alimentos, que, não obstante induzirem certo grau de crescimento, não constituíam suficiente contraponto à hegemonia das exportações de produtos primários e muito menos contribuíam significativamente para ampliar o mercado interno regional.

No livro *A Economia Brasileira* tem-se um maior rigor teórico e metodológico e um mergulho mais detalhado na evolução econômica do Brasil. Nos quatro primeiros capítulos dessa obra, Furtado apresenta uma interpretação da história econômica do país, da colonização até a primeira metade do século XX (ver MALLORQUIN, 2005, p. 87). Como na tese de doutoramento, também nesse caso Furtado aproxima-se das ideias de Roberto Simonsen e Caio Prado Jr., pelo rigor da abordagem histórica. Em termos teóricos veem-se fortes influências de Keynes e dos preceitos do estruturalismo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), recursos bem utilizados na análise empreendida em *FEB*.

Chama a atenção também nessa obra o último capítulo, no qual Furtado expõe a problemática do crescimento econômico, delineando as hipóteses básicas do conceito de subdesenvolvimento, que o autor irá futuramente utilizar para explicar as condições de inserção da economia brasileira na etapa do capitalismo industrial; e, por conseguinte, como se reproduz, em escala regional, o "subdesenvolvimento

do subdesenvolvimento", no que respeita às condições de inserção do Nordeste na dinâmica capitalista brasileira pós-Sudene.

Por fim, a quarta publicação de Furtado que conclui o itinerário fundamental que possibilitou a síntese de *FEB* foi o livro *Perspectiva da Economia Brasileira*, de 1958. Nessa obra observa-se um relevante avanço na discussão da questão regional, com a tentativa primeira de regionalização da economia nacional e de explicitação das desigualdades regionais.

O autor reconhece no Brasil das primeiras décadas do século XX um "imenso contínuo territorial, dotado de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico" (FURTADO, 1960, p. 10). Em dois terços do território nacional, aponta Furtado, encontrava-se um imenso vazio demográfico e econômico, no terço restante se destacando dois sistemas econômicos autônomos: o sistema sulino (de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul) e o sistema nordestino (da Bahia ao Ceará). De forma direta, embasado em evidências de dados socioeconômicos, qualifica o contexto de desigualdades nestes dois sistemas. Enquanto o sistema sulino evolui na primeira metade do século XX com avançado processo de integração e estruturado por dois núcleos de atividade: "o setor ligado ao comércio internacional" e o "setor industrial"; no Nordeste encontra-se um sistema pouco integrado, sem "ação de fatores estimulantes externos", com um nível de renda média com poucas possibilidades de gerar poupança necessária para acelerar o crescimento (FURTADO, 1960, p. 11-13).

Em *FEB* é feita uma regionalização mais abrangente, com enfoques específicos, por exemplo, para a economia de Minas, do Maranhão e da Amazônia.

No capítulo VII desse livro é examinada, com maior profundidade, a questão das disparidades regionais. Furtado reforça a tese de que a economia brasileira não é um sistema integrado e que se evidenciavam grandes disparidades de níveis de renda e de crescimento entre os dois sistemas anteriormente citados. Dada a grande heterogeneidade do espaço territorial brasileiro, com combinações diversas de fatores e recursos e sistemas econômicos com distintas potencialidades, procurar desenvolver simultaneamente estes sistemas poderia, segundo Furtado, levar à dispersão de recursos e à redução do crescimento médio do conjunto da economia brasileira (FURTADO, 1960, p. 56).

A solução apontada por Furtado combina, de um lado, concentração

de recursos em regiões com maiores potencialidades, visando estruturar um núcleo que servisse de base ao desenvolvimento das outras regiões; e, de outro, implementação de uma política nacional de colonização objetivando combinar melhor os fatores de mão de obra e recursos naturais; se nas áreas mais pobres concentra-se uma grande massa de pessoas, a produtividade média de toda a economia tende a cair, diz o autor (FURTADO, 1960, p. 56-57).

Com relação especificamente ao Nordeste, indica que "as alternativas não são concentrar recursos ou abandonar a região (...) o necessário é integrar adequadamente um programa regional na política nacional ou no programa nacional de desenvolvimento" (FURTADO, 1960, p. 58). Aqui Furtado já prenuncia as bases do relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1959). O referido programa regional deveria contemplar estratégias de "deslocamento do excedente de população, colonização, organização da produção, transportes, garantia de preços e de mercados". Furtado é claro na argumentação de que a questão regional, em particular a questão nordestina, deve ser submetida a uma perspectiva nacional – "as políticas regionais pressupõem uma compreensão dos objetivos nacionais do desenvolvimento" (FURTADO, 1960, p.58).

3 O Nordeste em Formação Econômica do Brasil

O Nordeste permeia todo o esforço de Celso Furtado de compreender as bases materiais do processo de ocupação humana e econômica do território brasileiro e as raízes históricas da formação econômica, social e cultural deste país. Como se verá adiante, o Nordeste não fica circunscrito a uns poucos capítulos do livro que é, aqui, o nosso objeto central de observação.

3.1 Leitura regional do processo de ocupação humana e econômica do Brasil e o papel exercido pelo Nordeste

Embora mereçam destaque os capítulos de 8 a 12, e especialmente o capítulo 11, Formação do complexo econômico nordestino, em que é feito um magnífico esforço de síntese do que ocorreu na longa crise que marcou o Nordeste entre os séculos XVII e XIX, o que ajuda a entender as bases estruturais da organização do território, da economia e da sociedade nordestina até hoje, essa região já vinha sendo objeto de tratamento desde os primeiros capítulos do livro *FEB*.

Quando Furtado trata dos fundamentos da inserção brasileira submetida à lógica da dinâmica do capital comercial europeu e procura compreender os fatores de êxito da empresa agrícola baseada na produção de açúcar em território da então colônia portuguesa, é do Nordeste que está falando, pois foi no espaço físico do Litoral-Mata desta porção do Brasil que floresceu o que Furtado chama de "primeira grande empresa colonial europeia" (FURTADO, 2007, p. 31).

É certo que a maioria dos fatores de êxito eram exógenos, entre os quais o domínio da tecnologia produtiva pelos portugueses, que detinham experiência prévia na produção do açúcar, a capacidade dos flamengos – em especial os holandeses – de distribuir o açúcar ao mesmo tempo em que abriam novos mercados e apoiavam o financiamento da atividade, além do engate da empreitada no mercado de mão de obra escrava da época, o que viabilizou a solução para o problema da escassez de trabalhadores para realizar as atividades produtivas do complexo canavieiro. Mas esse conjunto de fatores operou de maneira articulada no território nordestino, mais exatamente nas terras úmidas e férteis da Zona da Mata ali localizadas. Embora a atividade açucareira tenha florescido em outras regiões, foi nas terras nordestinas que se consolidou, mantendo-se hegemônica por séculos.

A abundância de terras e a rarefação da população autóctone, ao lado das boas condições climáticas, permitiram a implantação e a reprodução altamente lucrativa da *plantation* de base escravista. Daí vem o histórico processo de alta concentração da propriedade fundiária até hoje presente na Zona da Mata nordestina.

O Nordeste aparece, então, como revela Furtado, com sua sorte ligada desde cedo ao movimento do capital comercial europeu em expansão no século XVI e às disputas entre países europeus pelo controle do açúcar, entre outros fatores da geopolítica da época e de uma "economia mundial" em gestação.

Por seu turno, não dá para entender o que aconteceu no Nordeste do começo do século XVII sem compreender o que Furtado chamou de "surgimento de uma poderosa economia concorrente no mercado dos produtos tropicais" (FURTADO, 2007, p. 46), nas Antilhas. Nem se pode acompanhar o que vai ocorrer no Brasil – com impactos no Nordeste – na segunda metade deste mesmo século XVII sem identificar com clareza, como o faz Furtado, os novos rumos que toma Portugal como potência colonial fragilizada, buscando ancorar-se na então poderosa Inglaterra.

A própria debilidade de Portugal tinha a ver com a crise do empreendimento açucareiro, antes tão exitoso, e, portanto, com o que ocorria no Nordeste do Brasil.

Nos séculos XVIII e XIX, ciclos econômicos virtuosos vão se desenvolver em outras regiões do Brasil. O Nordeste vai acompanhar estes movimentos sem estar no centro das decisões econômicas e políticas, mesmo sofrendo impactos positivos ou negativos de movimentos como o da independência política em relação a Portugal, ou como o que define o fim da escravidão na vida institucional brasileira.

É no século XIX que Furtado localiza a "consolidação da integridade territorial e a afirmação da independência política" do Brasil, mas tais movimentos se dão em meio à hegemonia do ciclo do café, na segunda metade daquele século, entendido pelo autor de *FEB* como uma fase de transição econômica que organizou na ex-colônia o que chamou de "sistema econômico autônomo capaz de gerar seu próprio crescimento" (FURTADO, 2007, p. 71).

Sai-se da parte I do livro de Furtado com a visão de que, se no Nordeste se estruturaram as raízes do processo de ocupação territorial do país, foi no Sudeste atual que se construíram as bases do crescimento voltado para o mercado interno, dinâmica que vai organizar o país, independente e livre do escravismo, que emerge no início do século XX.

3.2 Destaque para a formação do "complexo nordestino"

É na parte II do livro de Furtado sobre a formação econômica do Brasil que o Nordeste é tratado com maior detalhamento, exatamente pela importância que as bases produtivas ali instaladas nos séculos XVI e sua dinâmica posterior tiveram na estruturação da então colônia de Portugal.

A ocupação humana e econômica do litoral nordestino, sob o comando do Estado português, com base em privilégios e favores especiais aos que se dispusessem a implantar e fazer funcionar os engenhos de açúcar, é apresentada como um caso de sucesso.

Os resultados econômicos desse empreendimento que se ampliava rapidamente eram estimulantes. Mas Furtado revela, desde logo, uma das marcas principais da atividade açucareira: a forte concentração da renda por ela gerada nas mãos da classe dos proprietários dos engenhos. Fazendo os cálculos de receitas e custos, revela que a "indústria açucareira era tão rentável que podia autofinanciar a duplicação de sua capacidade produtiva a cada dois anos", tanto que a produção decuplicou no último

quartel do século XVI (FURTADO, 2007, p. 81). Um Nordeste exitoso e de economia dinâmica, mas socialmente fraturado, surge nesta fase da vida do país. A lembrança desse período de fartura e sucesso marcará o imaginário das elites herdeiras dos colonizadores por muito tempo, assim como se prolongará – nas relações sociais, políticas e econômicas da região – a herança dos longos séculos em que dominou a escravidão.

Ao mergulhar no entendimento da dinâmica da acumulação na economia açucareira, Furtado mostra que o crescimento se dava de forma extensiva, isto é, pela mera incorporação de novos fatores ao processo produtivo, sem que fossem necessárias modificações estruturais. Crescer era ocupar novas terras e aumentar as importações (inclusive de escravos). Na crise, a ordem era "minguar", reduzindo importações e subutilizando terras. Também nesse caso, não precisava se transformar estruturalmente. Para ir de um momento a outro, a variável-chave era a demanda externa.

Furtado mostra como a crise deflagrada pela queda de preços em função da concorrência com as Antilhas no século XVII fez a economia estruturada no Litoral-Mata nordestino – baseada na produção de açúcar para exportar – mergulhar num longo período de letargia, que deu margem à forte expansão, em paralelo ao núcleo exportador açucareiro, da economia de subsistência. Enquanto isso, prosseguia a ocupação humana e econômica do Brasil em outras regiões: a das minas de ouro (em Minas Gerais), a da borracha (na Amazônia), a do algodão (no Maranhão), a da pecuária (na parte meridional do país), e a do café (em São Paulo).

Mas o que Furtado destaca, em seguida, é a formação do outro Nordeste: o da pecuária. Mostra como ele se organiza para responder às demandas da base açucareira, especialmente para o fornecimento de animais para corte e transporte. Daí tratá-la como atividade induzida pela economia açucareira e de rentabilidade bem mais baixa. Estima que a renda total gerada pela ampla região pecuária nordestina, no século XVII, não chegava a representar 5% do valor das exportações de açúcar. Juntas, as duas atividades, estruturam o que ele chamou de "complexo nordestino". Em comum, as atividades açucareira e criatória tendiam a manter suas formas originais, com o crescimento de caráter extensivo, sem alterações estruturais que repercutissem nos custos de produção e na produtividade.

O mundo da pecuária se organiza na porção mais interior da região (estendendo-se para o Agreste e o Sertão, partindo do Nordeste oriental

na direção de Ceará e Piauí, e descendo até Bahia) onde a ocupação das terras também se dá de forma extensiva e, como destaca Furtado, "até certo ponto itinerante". Como a população vai crescendo, e o comando da atividade pecuária só pode ser exercido por poucos, um arranjo diferente se organiza, numa sub-região que não vai conhecer o amplo domínio da escravidão.

Outra distinção importante destacada por Furtado é a da lógica da expansão. Enquanto na economia açucareira o crescimento da demanda externa era o motor do crescimento, "a acumulação de capital na economia criatória induzia a uma permanente expansão, sempre que houvesse terras a ocupar, independentemente das condições de procura" (FURTADO, 2002, p. 96). Daí se deduz a importância dessa atividade como fator fundamental de penetração e ocupação do interior brasileiro, em particular do interior do Nordeste.

Ressalta ainda Furtado que a criação de gado no interior do Nordeste era, em grande medida, uma atividade de subsistência, lastro da sociedade do couro. A importância do setor de subsistência na pecuária é um dos traços mais relevantes dessa estrutura.

Ao estudar o longo período de decadência que se segue à crise do açúcar no século XVII, no capítulo 11 de *FEB*, Furtado examina as formas que assumiram esses dois sistemas antes estruturados na região: o açucareiro e o pecuário. Considera que as trajetórias que seguiram ajudam muito a entender os elementos fundamentais que organizarão o Brasil do século XX.

Se em ambos dominava o crescimento extensivo, dispensando mudanças estruturais; e se, em ambos, os baixos custos monetários de operação contribuíam para manter a estrutura funcionando mesmo em tempos de crise, em termos de dinâmica de longo prazo não haveria semelhança. E Furtado investe na explicitação dessa diferença. A longa crise do complexo açucareiro – provocada pelo comportamento adverso da demanda externa – desorganizou as unidades menos produtivas em favor das que apresentavam condições mais favoráveis de terra e transporte: promoveu um processo de centralização de capitais, nítido no momento de criação dos engenhos centrais e mais tarde das usinas, que sucederam os antigos engenhos. Paralelamente, a população que não encontrava mais oportunidades na base açucareira migrava para o interior pecuário, onde a prática da subsistência era sempre uma alternativa.

Gado e subsistência eram o binômio estruturador do Agreste e do Sertão nordestinos. Sendo endógena a capacidade de expansão desse

sistema – definida pelo crescimento vegetativo do rebanho – na crise o ajuste se fazia pelo aumento do peso relativo da atividade de subsistência e incorporação de novas terras para a atividade. Isso explica, segundo Furtado, o lento processo de atrofiamento do Nordeste entre os séculos XVII e XIX. "A renda real *per capita* de sua população declinou secularmente" (FURTADO, 2007, p. 104).

Furtado caracteriza esse longo momento da vida econômica do Nordeste como o de um caso de involução econômica. O setor de alta produtividade – o açucareiro – perdia peso relativo e a produtividade da pecuária declinava à medida que se expandia a atividade. A combinação destes dois processos refletia essencialmente a ampliação do setor de subsistência. O declínio da produção açucareira gerou um lento processo de migração para a pecuária e a agricultura de subsistência, com o excedente populacional sendo canalizado em grande parte para ocupar novos espaços vazios – legado representado pela constante expansão da fronteira agrícola (agricultura itinerante). De núcleo econômico de alta rentabilidade no século XVI, "o Nordeste se foi transformando progressivamente em uma economia em que grande parte de sua população produzia apenas o necessário para subsistir" (FURTADO, 2007, p. 64).

Essa trajetória problemática afastará o Nordeste da dinâmica que se instalará em outras partes do território nacional. As bases do enorme hiato de níveis de renda e de condições de vida que separarão o Nordeste de outras regiões do país estavam fincadas. A dinâmica do século XX, quando o Brasil muda profundamente, ampliará essa herança. A questão nordestina se revelará com maior nitidez, mas as sementes já haviam sido plantadas.

3.3 A ocupação do Maranhão: um outro Nordeste

Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até meados do século XX o Maranhão não era Nordeste. Situado na transição entre o amplo semiárido e a Amazônia, as terras maranhenses integravam o então chamado Meio-Norte. Ao propor a criação da Sudene, no final da década de 1950, Celso Furtado incluiu esse estado na área de atuação daquele órgão. O Maranhão passou a integrar o Nordeste também para o IBGE e assim é tratado até hoje, embora suas relações com o Pará tenham se intensificado muito mais do que com estados do Nordeste, mesmo quando a porção sul maranhense passa a abrigar a expansão do complexo produtor de grãos que vem subindo pelo oeste baiano.

Em *FEB*, Furtado reconhece as especificidades da ocupação

maranhense, tanto que dedica ao Maranhão um capítulo específico (capítulo 16). Ao analisar o Brasil do último quartel do século XVIII, já no final da fase colonial, trata do que chamou de dois "sistemas autônomos": o do Pará e o do Maranhão. Este último articulava-se com a região açucareira através da pecuária. Já o sistema paraense, baseado na economia extrativa vegetal, era realmente isolado. O que Furtado coloca em evidência é a prosperidade maranhense em meio à crise do Brasil do açúcar e da mineração, naquele período.

O governo de Portugal, através de Pombal, marcara presença nas terras maranhenses, com uma Companhia de Comércio, capitalizada e disposta a financiar uma alternativa econômica na região, num contexto em que a Guerra da Independência dos Estados Unidos e a Revolução Industrial na Inglaterra reorganizavam o mercado produtor de algodão. A produção maranhense entrou nessa janela de oportunidade e a região viveu momento de grande dinamismo econômico. Mas essa prosperidade era precária, como ressalta Furtado, posto que baseada em fatores excepcionais.

Um destaque feito por Francisco de Oliveira (2003, p. 94) é o da forte presença de escravos africanos nos trabalhos da lavoura algodoeira maranhense "em tal escala e intensidade que fez de São Luis, sua capital, a cidade mais negra do Brasil, que muitos pensam ser Salvador".

No século XIX o algodão se espalha no complexo pecuário-policultor nordestino, mas sem o brilho do que Furtado chamou de "falsa euforia" maranhense.

Ao reexaminar o Nordeste no estudo feito no período de Juscelino Kubitschek, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (GTDN, 1959), base para a criação da Sudene, Furtado reencontra o Maranhão, descobre um fluxo de emigrantes nordestinos partindo em direção dessa então fronteira agrícola, e propõe o uso de suas terras úmidas e férteis para abrigar uma base agrícola moderna voltada para a produção de alimentos a ser realizada por nordestinos. O Brasil da era militar, na segunda metade do século XX, construiu alternativa, ampliando as articulações do Maranhão com as regiões Norte e Centro-Oeste, mais que com o Nordeste.

3.4 A questão nordestina e a contribuição de Furtado

Uma das principais contribuições da análise que Furtado faz ao processo de ocupação humana e econômica do Nordeste e ao entendimento das

bases históricas da “questão nordestina” é exatamente a compreensão da estrutura e da dinâmica do sistema econômico baseado na pecuária, no algodão e na agricultura de subsistência. Essa é a estrutura socioeconômica do Nordeste semiárido, transformado depois em área de forte emigração e *lócus* de crises sociais agônicas em momentos de grande estiagem. Ao concentrar seus efeitos, sobretudo na agricultura de subsistência, na qual se encontra a maior parte da população, a seca ganha o caráter de catástrofe social e de problema de dimensão nacional, a exemplo do que ocorreu com a forte estiagem de 1877-1879, que trouxe o governo para o “centro da arena” (FURTADO, 1989, p. 21).

Francisco de Oliveira (1983, p. 16) considera que aí está, inclusive, uma contribuição teórica de Furtado ao entendimento da questão regional brasileira. Ao montar o que Oliveira chama de “modelo de equilíbrio”, no qual a sobrevivência dos baixos padrões de produtividade é um mecanismo endógeno de articulação entre a produção de subsistência e a produção de mercadorias no interior do latifúndio pecuário nordestino, Furtado teria desvendado o segredo da manutenção da arcaica estrutura agrária do Nordeste. Sua enorme capacidade de resistência à mudança estava na combinação de interesses que o modelo sertanejo permitia. Furtado detalha melhor essa estrutura no capítulo dedicado às secas, no já referido estudo do GTDN (1959), que precedeu a criação da Sudene.

Ao pecuarista, criador extensivo, interessava ceder terras para que os produtores sem-terra produzissem sua subsistência e, mais tarde, o algodão. Ficava, ao final do ciclo produtivo, com uma parte do que fora produzido e ainda comprava a outra parte a preços baixos (pois o fazia no auge da colheita e após descontar o financiamento do plantio). Armazenava a produção e ganhava muito, quando os preços subiam. Além disso, soltava o gado nos restos da plantação (com isso obtinha alguma alimentação para o seu rebanho) e ainda ficava com o caroço do algodão (que transformava numa torta que usava também como alimento para o gado).

A grande massa de produtores sem-terra tinha acesso a esse meio de produção via contratos de parceria. Produzia, ficava com parte da produção (ou mesmo toda) de milho e feijão e vendia sua participação na produção de algodão. O resultado final era pífio: produziam, mas não acumulavam. Começavam descapitalizados a cada nova safra. Rezando para um bom inverno. Quando este não vinha, a seca hídrica se transformava em crise econômica (pois inviabilizava a produção) e depois em

crise social, pois a enorme maioria dos sertanejos não tinha meios para sobreviver até o próximo inverno.

Como se não bastasse, a política de armazenamento de água conduzida pelo governo criava as condições para salvar o rebanho de morrer de sede, mas dada a estrutura latifundiária, os açudes aumentavam o "poder dos donos", com domínio sobre a água, um bem raro, especialmente em momentos de crise hídrica. Furtado explica em detalhe esse tipo especial de arranjo socioeconômico em *A Fantasia Desfeita* (FURTADO, 1989, p. 20-21).

Com base neste tipo de entendimento da dinâmica socioeconômica nordestina é que Furtado inverte, nos anos 1950, a tese – tão cara às oligarquias sertanejas – de que a seca era o problema central do Nordeste, quando passa a dizer que a seca é consequência (e não causa) da questão sertaneja. A causa era a estrutura social e econômica que ali se reproduzia há séculos. E, portanto, era isso que urgia ser transformado.

Wilson Cano, por sua vez, ao estudar as principais contribuições ao entendimento da questão regional brasileira, enfatiza que:

> A grande lição que Furtado nos dá, sobre o Nordeste, é deduzida da análise econômica que fez da região, no clássico *Formação Econômica do Brasil*, ao demonstrar a extraordinária estabilidade das estruturas econômica, social e política do complexo nordestino. Ou seja, a de uma sociedade que mesmo sofrendo longa regressão e depois transitando do trabalho escravo para o livre, manteve os pilares básicos com que foi construída: alta concentração da propriedade, da renda e do poder político e uma implacável estrutura de dominação social. (CANO, 2002, p. 124).

Mais adiante, Furtado usará suas "descobertas" sobre a organização do Nordeste açucareiro e pecuário para explicar uma das principais causas das dificuldades da região Nordeste para acompanhar o ritmo da industrialização brasileira no século XX: a estreiteza de seu mercado interno.

Francisco de Oliveira destaca a importância que Furtado dará à passagem no Brasil do trabalho escravo ao trabalho assalariado, na parte IV de *FEB*, quando vai defender que essa mudança que abalará as estruturas brasileiras será determinada, em última instância, pela dinâmica da economia cafeeira (OLIVEIRA, 2003, p. 99). Tendo resolvido sua crise de oferta de mão de obra pela imigração de colonos europeus e estando em ciclo expansionista, a economia cafeeira se beneficiou com o fim da escravidão, enquanto as formas resistentes permanecerão embotando o

crescimento de outras regiões, como foi o caso do Nordeste.

Como observa Furtado, em *Análise do "Modelo" Brasileiro*:

> A verdade é que a extinção da escravidão não afetou de forma significativa a empresa agro-mercantil: a massa escrava transformou-se em comunidades tuteladas, com acesso à terra para produção de autoconsumo e moradia, o que reduziu substancialmente a possibilidade de acumulação individual e limitava a mobilidade (FURTADO, 1972, p. 102).

No Nordeste, o escravo liberado transformou-se em "morador" do latifúndio canavieiro e só muito mais tarde se proletarizou, transformado em bóia-fria, e a grande maioria em empregado temporário (oferecendo sua força de trabalho nos picos de demanda por mão de obra do complexo açucareiro).

Esta é uma das bases históricas da "questão regional" brasileira, explicando, sobretudo, o distanciamento entre o Nordeste e o Sudeste do país, quando essa região comanda a construção do país urbano-industrial em que se transformará o Brasil no século XX.

3.5 Leitura complementar sobre o Nordeste: para além da economia

Apesar de investir no entendimento das especificidades do "caso nordestino" Furtado sabia que tendia a prevalecer uma lei geral de evolução nas sociedades capitalistas: a do desenvolvimento desigual. Considerava-a uma "lei universal": a lei da concentração, como escreve nas páginas iniciais de *A Operação Nordeste*, em 1959.

Aproveita para denunciar que, no caso do Brasil, o processo de integração das "ilhas econômicas" que estudara na *FEB* se fazia nas décadas iniciais do século XX, sob o comando dos interesses do que chamava "Centro-Sul", o que tendia a ampliar as desigualdades regionais herdadas.

Em livro posterior – *A Fantasia Desfeita* (FURTADO, 1989) –, Furtado detalha um pouco o que escrevera sobre o Nordeste em *FEB.* Volta a explicar como se estruturavam e funcionavam os dois pilares do que chamou de "complexo nordestino".

No caso do complexo açucareiro esclarece que não deve causar perplexidade a combinação entre capitalismo agroindustrial e escravidão, embora esse modelo não caiba em outras experiências históricas. Defende também não se tratar de feudalismo o arranjo socioeconômico

estruturador do enorme espaço semiárido nordestino, sob o comando da fazenda de pecuária. Alerta que em nenhum dos casos se configurou uma "economia camponesa" à imagem do que ocorreu na Europa: era a realidade do capitalismo periférico e dependente que se precisava entender.

Volta a esclarecer que no Nordeste brasileiro a crise e o posterior atrofiamento do setor exportador foram amortecidos pelo crescimento extensivo e endógeno do que chama "setor periférico", mesmo em um contexto de rendimentos decrescentes, na medida em que a fronteira agrícola se distanciava do litoral. Nessa rota, a economia e a sociedade nordestinas ficavam cada vez mais vulneráveis aos efeitos das irregularidades climáticas. Assim é que, no final do século XIX, quando o Nordeste abrigava 40% da população brasileira, as grandes secas começam a se transformar em grandes calamidades sociais.

O ponto débil de toda a estrutura socioeconômica do Nordeste semiárido estava na produção de alimentos. Essa atividade era a primeira a ser atingida nos momentos de seca. E era a atividade principal para a grande massa de produtores, do mesmo modo que a pecuária constituía o eixo de atuação dos grandes fazendeiros. Não é à toa que Furtado sempre priorizava a discussão da produção de alimentos no Nordeste, dado o monopólio da cana no complexo litorâneo e a fragilidade da policultura alimentar no interior do grande espaço ocupado pela pecuária. É nesse ponto que suas preocupações se cruzam com as de Josué de Castro, que centrava suas reflexões, análises e denúncias em torno da fome no Nordeste.

No que se refere à organização da sociedade, Furtado destaca as heranças da organização escravocrata, no Litoral-Mata, mas não deixa de enfatizar que no grande espaço semiárido

> a sociedade formou-se no âmbito das fazendas, onde poder econômico e poder político eram duas faces da mesma moeda e onde os aglomerados urbanos nada mais eram que prolongamentos das fazendas. Esse quadro de isolamento reforçava a situação de dependência do trabalhador rural em face do senhor de terra. (FURTADO, 1989, p. 22).

E continua sua explicação, esclarecendo outros pontos de obstáculo: os produtores não só tinham dificuldade de se capitalizar, como muitos fechavam o ano de trabalho endividados; além disso, não dominavam técnicas agrícolas mais avançadas. Não se investia em recursos humanos na região.

Por se sentirem vulneráveis, as pessoas tendiam à passividade e à submissão aos mais fortes. "A rígida hierarquia social e o monopólio da informação, em mãos de poucos, explicavam a arrogância e o autoritarismo da classe dirigente". Assim, conclui Furtado: "o ecológico, o econômico, o social e o político se entrelaçam para produzir o duro cimento em que se alicerçou o subdesenvolvimento do Nordeste" (FURTADO, 1989, p. 23).

Furtado é ainda mais contundente na sua leitura sobre a formação do Nordeste em seu "Auto-retrato intelectual", publicado na coletânea organizada por Francisco de Oliveira sob a coordenação de Florestan Fernandes (ver OLIVEIRA, 1983). Nascido no Sertão nordestino em 1920, Furtado fala de um "mundo de homens onde o poder e a arbitrariedade estavam sempre mais juntos que separados"; e também de um mundo em que prevaleciam a incerteza (proveniente do quadro climático, mas com repercussões na vida econômica e social da grande maioria) e a brutalidade (originária do poder retido nas mãos de poucos).

Em duas outras publicações, *A Pré-revolução Brasileira* (1962) e *Dialética do Desenvolvimento* (1964), Furtado introduz, para além do diagnóstico e das proposições apresentadas no GTDN (1959), sua preocupação com o contexto de tensão social que se configurava nos anos iniciais da década de 1960 na região e, em especial, no impasse que antevia. Particularmente em *Dialética do Desenvolvimento,* faz comentários e reflexões sobre a luta de classes que naqueles tempos ocorria na Zona da Mata, no Agreste e no Sertão nordestinos. É o estudioso com o faro sintonizado com a realidade em curso, vislumbrando o embate iminente – o livro foi lançado em janeiro de 1964.

4. Influências das análises da Formação Econômica do Brasil na ação pública de Furtado

Tendo concluído e publicado *FEB,* Celso Furtado é convidado pelo presidente Juscelino Kubitschek a integrar o GTDN, criado no âmbito do BNDES. O relatório deste grupo, com um diagnóstico e um plano de ação com foco no Nordeste, foi na verdade escrito por Furtado, segundo ele próprio declara em entrevista publicada na *Revista Econômica do Nordeste,* do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), citada por Anderson Pellegrino (2003, p. 92). Deste documento consta a proposta de criação do que depois veio a ser a Sudene, precedida pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno). Celso Furtado foi o primeiro superintendente da nova agência de desenvolvimento criada por lei no final de 1959 com base

em projeto do Executivo enviado ao Congresso por JK, que encontrou fortes resistências na bancada conservadora nordestina e que foi aprovado com os votos de progressistas de outras regiões do país.

Furtado passava, assim, à ação, não sem antes atualizar sua leitura da realidade nordestina da parte inicial do relatório do GTDN. Ficou à frente da Sudene até que o golpe militar de 1964 o destituiu do cargo, junto com a equipe de dirigentes da autarquia desenvolvimentista que havia montado. Obrigado a deixar o país, volta à produção intelectual depois de um rico – embora curto – momento de intervenção na vida social, econômica e política do Nordeste e do país (pois foi também ministro do Planejamento de João Goulart, quando também era superintendente da Sudene).

Antes de destacar os pontos fortes de sua ação à frente da Sudene, vale ressaltar os pontos centrais do diagnóstico do GTDN, uma leitura do Nordeste no contexto do Brasil da era JK e uma atualização e complementação dos capítulos finais de *FEB*.

Cabe, antes disso, situar o ambiente brasileiro e nordestino da era JK, quando o país impulsiona seu projeto de industrialização, integrando-se à dinâmica mundial de internacionalização do capital industrial, recebendo intenso fluxo de investimentos diretos externos, que montam todo um novo setor de bens de consumo duráveis (inclusive a indústria automotiva). Muda, ali, o padrão de industrialização brasileiro, marcando a consolidação da fase da chamada "indústria pesada", fortemente concentrada no que Furtado denominou Centro-Sul, mas especialmente em São Paulo. Vivia-se, também, o auge do Plano de Metas, com fortes investimentos em infraestrutura de transportes – sobretudo rodoviário – e a construção de Brasília.

Ao mesmo tempo, o final da década de 1950 assiste à Revolução Cubana, com desdobramentos sobre o Nordeste em pelo menos dois flancos: sua base açucareira acionada para fornecer o açúcar que os Estados Unidos compravam a Cuba; por outro lado, a tensão social que já marcava a região se inscreve em uma América Latina que entra no foco da política externa americana, em plena Guerra Fria, sob o temor de uma suposta ameaça de "cubanização".

Além disso, para completar o quadro de tensão social aguda no Nordeste, uma nova grande seca (1958/1959) expõe mais uma vez, agora na era da televisão, o drama das populações flageladas do semiárido. Isso ocorria ao mesmo tempo em que o avanço da concorrência inter-regional

viabilizada pela melhoria da acessibilidade proporcionada pela rodovia Rio-Bahia, que ligou o mercado do Nordeste ao Sudeste, expunha a indústria têxtil nordestina a uma crise intensa, acossada pelos menores preços da sua similar instalada no Centro-Sul. O desemprego urbano, decorrência maior da crise têxtil, se somava à crise social aguda da região das secas e o Nordeste era visto como um "caldeirão prestes a explodir", como definiu um brasilianista americano em visita técnica ao BNB.

Foi nesse ambiente que Celso Furtado passou da análise à prática, inscrevendo sua atuação em *A Operação Nordeste*, parte da construção da Sudene.

4.1 Atualizando o diagnóstico sobre o Nordeste nos anos JK

No diagnóstico do GTDN Furtado destaca de saída o hiato social e econômico que separava o Nordeste do Centro-Sul dinâmico, usando com rara competência as parcas bases estatísticas econômicas então disponíveis. E denuncia a tendência ao aumento dessa fratura interna do país. E o faz em tom de alerta, pois acreditava que a já enorme desigualdade regional – em curso de ampliação – ameaçava a construção da nação brasileira. Dava, assim, à questão nordestina *status* de questão nacional.

Para justificar a tendência à ampliação das distâncias sociais e econômicas entre o Nordeste e o Centro-Sul, olhou primeiro para esta região e depois revisitou o Nordeste que descrevera em *FEB*.

Ao examinar a dinâmica da industrialização da era JK, Furtado mostra que a política adotada pelo Estado brasileiro era boa para o Centro Sul, mas desfavorecia o Nordeste. Monta todo um raciocínio sobre a natureza das trocas inter-regionais, usando o arcabouço teórico-conceitual cepalino que ajudara a construir, para defender que o Nordeste transferia renda ao Centro-Sul mediante o que ele chamou de "comércio triangular", uma vez que, superavitário no comércio exterior, o Nordeste era "obrigado" a comprar bens industriais no Centro-Sul pelos instrumentos de defesa da indústria nacional. E o fazia a preços muitas vezes mais caros. Enquanto isso, ao mesmo tempo em que servia de mercado para a indústria da região mais rica e dinâmica, o Nordeste vendia bens primários. Reproduz à escala regional a leitura da Cepal sobre as desvantagens da troca desigual.

Examinando o Nordeste, Furtado faz alguns destaques. O complexo canavieiro instalado na Zona da Mata encontrava-se, no final da década de 1950, em plena ebulição. A demanda americana – em função

do bloqueio a Cuba – estimulava a produção, e os usineiros, precisando de mais terra para cobrir de cana, impulsionavam a proletarização dos herdeiros da escravidão, empurrando-os para as periferias das pobres cidades da zona canavieira. O movimento sindical se organizara, as Ligas Camponesas mobilizavam os trabalhadores, num quadro em que as forças políticas progressistas ganhavam espaço no Nordeste. Mas a velha estrutura não se abalava: crescimento extensivo e aumento do monopólio da cana sobre as terras úmidas e férteis onde um dia dominara a Mata Atlântica.

No amplo espaço de domínio do tripé gado-algodão-policultura alimentar, a política hidráulica montara ampla rede de açudes que asseguravam água para o rebanho e aumentavam o poder dos grandes fazendeiros, que então controlavam com mais força o acesso à água e tinham garantida a sobrevivência do seu plantel de animais em tempos de crise hídrica, como acontecia nos anos 1958/1959. O quadro social não se alterara, mantendo a enorme maioria de produtores sem-terra na sua tradicional trajetória: submissão ao modelo ali adotado ou emigração.

Furtado crítica, no GTDN, a distinta ação do Estado nacional quando lida em termos regionais. O governo investia em criar condições competitivas, financiava e protegia o mercado dos segmentos industriais modernos em implantação ou crescimento no Centro-Sul, mas não fazia o mesmo no Nordeste. Nessa região, no grande espaço semiárido, prevalecia a velha política hidráulica comandada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), apropriado que fora pela oligarquia local, e que favorecia a pecuária sem atingir a massa de produtores de algodão e a policultura alimentar, mais uma vez expostos às consequências drásticas de uma grande seca.

Na Zona da Mata, o governo, através do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), igualmente capturado pela elite nordestina que dominava o setor, mantinha, via subsídios, o inferior padrão competitivo da base produtora nordestina *vis-à-vis* sua similar sulista. Na região cacaueira baiana, outra importante base exportadora nordestina de então, o caráter da intervenção federal, via organismo também específico, não era muito diferente. Apenas o BNB e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), criados nos anos 1950, tentavam dar um tom desenvolvimentista à presença federal na região.

Ao propor a criação da Sudene, Furtado pensava articular, via planejamento regional, esse modesto esforço desenvolvimentista, mas,

sobretudo, ampliá-lo significativamente. Não é à toa que a Sudene, ao ser criada, vinculava-se diretamente à Presidência da República e contava com recursos vultosos, além de se articular, através de seu Conselho Deliberativo, a vários ministros de Estado e aos governadores do Nordeste.

4.2 Propostas de Furtado para o desenvolvimento do Nordeste

Com base nessa atualização da análise do quadro nordestino, Furtado monta a estratégia que integrará a parte final do documento do GTDN. Quatro linhas básicas e um complemento estratégico eram então expostos no que chamou de Plano de Ação e que iluminou o início de sua atuação à frente da Sudene.

A primeira linha era a de promoção da industrialização no Nordeste, tal como as políticas públicas o faziam no Centro-Sul. A esperança era que a nova indústria nordestina fosse organizada por empreendedores regionais e usasse as matérias-primas do próprio Nordeste. Do lado político, se estaria criando uma nova classe dominante, menos conservadora que as tradicionais oligarquias agrárias. Para isso era preciso dotar a região de uma boa infraestrutura de energia e transportes, pelo menos. Enquanto chefiou a Sudene, os Planos Diretores da autarquia reservaram a maior parte dos investimentos para esse fim. Era preciso também conhecer melhor as potencialidades regionais, especialmente seus recursos naturais. Daí Furtado ter montado na Sudene uma excelente equipe técnica no Departamento de Recursos Naturais, um dos mais prestigiados e operosos da nova instituição desenvolvimentista. E os resultados não tardaram, surpreendendo os que não acreditavam na região.

As demais linhas tratavam de propor mudanças na velha base agropecuária do Nordeste. Para a Zona da Mata a palavra de ordem era a diversificação (especialmente abrindo espaço para a produção de alimentos). No semiárido a proposta era alterar o modelo de organização, estimulando o avanço técnico e a reestruturação do que chamou "unidade típica". Tais mudanças estimulariam a migração e aí entrava o papel do Maranhão, na quarta linha de ação: acolher migrantes nordestinos em suas terras ainda pouco utilizadas nos anos 1960 e receber investimentos que privilegiassem a produção de alimentos.

O complemento estratégico em seu Plano de Ação era uma ousada iniciativa institucional: a criação da Sudene.

Como se vê, as propostas capitaneadas por Furtado e depois patrocinadas por JK apostavam na capacidade transformadora de políticas

públicas implementadas por um Estado nacional capitalista, mas desenvolvimentista. Daí as esquerdas o tacharem, à época, de reformista.

Vale destacar que embora não enfatizasse a reforma agrária, esta estava por trás da diversificação da zona canavieira e da alteração da "unidade típica" sertaneja ou agrestina, como estava no sonho de ocupar as terras maranhenses com produtores sem-terra vindos do bloqueio do latifúndio pecuário. O que chamava de "arcaica estrutura agrária" sempre preocupou Furtado, tanto que sua primeira grande derrota nos tempos da Sudene foi a não aprovação da Lei da Irrigação no Congresso. Com o apoio do representante das Forças Armadas no Conselho Deliberativo da Sudene, a proposta de lei fora aprovada em votação apertada. Mas no Congresso foi bloqueada. Qual o seu problema? Propunha associar irrigação e reforma agrária, ou seja, água e terra boa.

No seminário em que participou no BNDES, em meados de 2003, para discutir a proposta de recriação da Sudene, já no Governo Lula, lembrou o debate da Lei da Irrigação e apoiou a proposta básica do documento do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI): a Sudene recriada teria como missão principal estimular a distribuição de dois ativos estratégicos: terra boa e conhecimento (educação). Aliás, educação foi outra prioridade de Furtado à frente da Sudene. Sob sua direção, o Departamento de Recursos Humanos investiu firme na formação de quadros técnicos para a região. Mas não parava aí. Um projeto importante foi a criação da Coordenadoria do Ensino de Ciências do Nordeste (Cecine), um centro voltado para formar professores de ciências para a rede pública de ensino básico e médio.

Era a antiga preocupação de Furtado com a difusão do progresso técnico. Ele sempre o estudou, por considerar que uma das raízes do subdesenvolvimento é o bloqueio à sua difusão em sociedades que o introduzem trazendo-o de outros países e o inscrevem num meio em que os bloqueios das estruturas atrasadas não permitem que ele possa se difundir.

Como se vê, antes de partir para longos anos de exílio, Furtado usou o conhecimento que adquirira ao estudar a formação econômica do Brasil para tentar transformá-lo. E o Brasil não mudaria se o Nordeste continuasse à margem, como estava em meados do século XX. E o país corria o risco de não se ver consolidado enquanto nação soberana, moderna e justa.

5 Considerações finais

Furtado, no seu “Autorretrato intelectual”, publicado na já referida coletânea de Francisco Oliveira, afirma que aprendeu com a dura realidade nordestina, onde viveu os anos iniciais de sua vida, que a arbitrariedade e a violência tendiam a predominar nas sociedades humanas. Mas isso, em vez de desanimá-lo ou dobrá-lo, foi seiva de sua produção intelectual e sua ação como homem público. Isso porque, como ele mesmo diz nesse texto, “a luta contra este estado de coisas exige algo mais que simples esquemas racionais e que essa luta é como um rio que passa: traz sempre águas novas, ninguém a ganha propriamente e nenhuma derrota é definitiva” (*apud* Oliveira, 1983, p. 32).

Sua obra intelectual ajudou muita gente a compreender as grandes marcas deixadas pelo longo processo de formação do Brasil e do Nordeste em particular. Iluminou, portanto, muitas lutas. Mas novos e complexos “esquemas racionais” são necessários para compreender o Nordeste dos tempos atuais. Um Nordeste que saiu da letargia, se modernizou e abriga hoje uma economia mais diversificada e dinâmica, atrelada ao movimento de integração que se consolidou no Brasil no século XX. Todavia, continua a ser uma das regiões mais injustas do mundo.

A violência – agora sobretudo urbana e de caráter nacional – e o poder arbitrário dos poderosos (apesar dos avanços da ordem democrática) ainda estão a desafiar os que não concordam em assistir à hegemonia dos poderosos. Que insistem em sonhar com uma sociedade mais justa e fraterna que Furtado não chegou a conhecer. Mas que vão buscar as pistas das heranças desse quadro em sua instigante obra-prima, *FEB*.

Nesse estudo, Furtado leva a sua análise até meados do século passado, e de lá para cá o Brasil e o Nordeste mudaram muito.

O Nordeste saiu de seu entorpecimento secular e nos anos recentes vem crescendo a taxas médias superiores à nacional. Ao mesmo tempo em que o país consolidava a integração do mercado interno, o Nordeste se integrava a esta dinâmica, passando a acompanhar de perto a economia nacional. A industrialização avançou na região, com a Sudene tendo tido papel relevante nesse movimento, e como concentrou cerca de dois terços dos investimentos dos incentivos que administrava nas três principais áreas metropolitanas do Nordeste, foi ali que o setor industrial se ampliou mais e se diversificou. Muitas filiais de grandes grupos transnacionais e nacionais lá se instalaram, ampliando o peso da região no tecido produtivo nordestino, em especial no tecido metropolitano.

Na base agropecuária observa-se a presença de novas atividades, como a fruticultura irrigada (especialmente presente nos vales do submédio São Francisco, do Assu); a produção de grãos na antiga fronteira agrícola (invadindo o oeste baiano e o sul do Maranhão e do Piauí); a produção de eucalipto voltada para a indústria de papel e celulose, dominando, agora, o sul da Bahia; a produção de camarão para exportação em vários estados; a ovinocaprinocultura, que ganhou importância no grande espaço antes de domínio do boi, entre outros desdobramentos importantes.

No período mais recente, a produção de base familiar foi mais valorizada no Brasil, os recursos públicos a ela destinados cresceram significativamente e o Nordeste – que continua a abrigar 43% da população economicamente ativa agrícola do país – recebeu os impactos dessa mudança. Vários segmentos produtivos em que é forte a presença de unidades produtivas de tipo familiar se firmaram, como a produção de mel no Araripe, a produção de castanha-de-caju para exportação no interior do Ceará e Rio Grande do Norte, entre outras.

Ao mesmo tempo, desde os anos 1980, o algodão praticamente desaparece do seu antigo *habitat* (o Agreste e o Sertão nordestinos, onde se instalara no século XIX), com impactos negativos nos custos da pecuária e o consequente enfraquecimento desta atividade, especialmente quando confrontada com os padrões de produtividade obtidos em outras regiões do país, como no Centro-Oeste. O impacto social desse desaparecimento só não foi maior porque no final dos anos 1980 a Previdência Social foi estendida ao campo pela Constituição Federal de 1988 (protegendo os mais velhos) e no início do século XXI os programas assistenciais se ampliaram muito – o Bolsa Família, em especial – dando cobertura de renda mínima a todas as famílias da base da pirâmide social regional. Dado seu peso relevante na pobreza do país, o Nordeste capta 50% dos recursos do Programa Bolsa Família, embora não tenha sequer 30% da população total do Brasil.

Outra mudança importante foi o forte processo de urbanização que ocorre no Nordeste nas décadas finais do século XX, fazendo crescer, inclusive, suas pequenas e médias cidades. O semiárido, por exemplo, se urbanizou intensamente: não é mais tão rural como quando o estudou Furtado. As dificuldades econômicas que marcam o Brasil dos anos 1980 e 1990 desestimularam a emigração de nordestinos para o Sudeste e parte do êxodo rural buscou as cidades do próprio Nordeste, onde já se observa

também um fluxo de migrantes de retorno.

A zona canavieira encolheu, dominando hoje apenas a porção da Zona da Mata que se situa entre Alagoas e o sul do Rio Grande do Norte. A centralização – uma das trajetórias previstas por Furtado – operou com toda força, reduzindo muito o número de usinas que permanecem em atividade. A cana buscou outras regiões do país cada vez com mais intensidade e o etanol – nova alternativa para o aproveitamento da cana, agora gerando energia vinda da biomassa – deve se expandir nas áreas do Sudeste e Centro-Oeste, muito mais que no Nordeste.

No litoral, além do crescimento das maiores cidades da região ali localizadas, inclusive de capitais estaduais como Aracaju, Natal, João Pessoa e Maceió, aumenta muito a presença de segmentos do terciário moderno (*shopping centers* e, modernas redes de varejo no comércio, ao lado de serviços especializados em saúde, educação e consultoria empresarial, entre outros). Ao mesmo tempo, o turismo se desenvolveu como atividade de bom potencial e novas estruturas se montaram para praticar essa atividade, com impacto na organização de muitas cidades litorâneas e na dinâmica de outros setores, como o da construção civil e dos serviços imobiliários.

Os padrões educacionais acompanharam as melhorias que, mesmo ainda lentas, se fazem sentir no resto do Brasil, embora ainda sejam no Nordeste bem mais baixos que a média nacional. Por sua vez, a produção cultural nordestina ganha impulso dentro e fora da região.

Como se vê, novas interpretações são necessárias para dar conta do Nordeste contemporâneo, onde o peso político das oligarquias rurais também declinou. A contribuição de Furtado ajuda muito, mas novas reflexões são necessárias para interpretar agora os resultados de tantas mudanças e a incrível permanência de tanta marginalidade, pobreza e exclusão social que insistem em marcar a vida social no Nordeste.

Referências

CANO, W. *Ensaios sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Unicamp, 2002.

FURTADO, C. *Características gerais da economia brasileira*. Revista Brasileira de Economia, v. 4, n. 1, p. 7-38. Rio de Janeiro, 1950.

__________. *A economia brasileira: contribuição à análise de seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

__________. A *operação Nordeste*, Rio de Janeiro: MEC/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

__________. *Perspectiva da economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: MEC/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960 (1ª ed. 1958).

__________. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

__________. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

__________. *Análise do "Modelo" Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

__________. *Economia colonial no Brasil nos Séculos XVI e XVII elementos de história econômica aplicados à análise de problemas econômicos e sociais*. São Paulo: Hucitec, 2001. Texto baseado na tese de doutorado do autor defendida em 1948.

__________. *Em busca de novo modelo. reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

__________. *Formação Econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2007 (1ª ed. 1959).

__________. *A Fantasia Desfeita*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

GTDN – *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Uma política de Desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1959.

MALLORQUIM, C. *Celso Furtado – um retrato intelectual*. São Paulo e Rio de Janeiro: Xana e Contraponto, 2005.

OLIVEIRA, F. (Org.). *Celso Furtado*. São Paulo: Ática, 1983. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

__________. *A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PELLEGRINO, A. C. G. T. O *Nordeste de Celso Furtado: sombras do subdesenvolvimento brasileiro*. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas 2003.

Capítulo XVII

Desenvolvimento, região e poder regional: a visão de Celso Furtado[1]

Hermes Magalhães Tavares[2]

Introdução

Há cerca de duas ou três décadas, a problemática regional vem sendo tratada, nos países centrais, segundo a abordagem do desenvolvimento local, prática que se difundiu a um número crescente de países, inclusive o Brasil. Tal difusão ocorreu de forma rápida e avassaladora, fazendo surgir também nessa área do conhecimento uma espécie de discurso único.

Observa-se, contudo, que mesmo nos países de origem do novo modelo surgiram críticas, que podem ser sintetizadas em expressões como "nova ortodoxia", "localismo", "distritismo" etc.

Sabemos que o Brasil é um exemplo clássico de uma sociedade capitalista de desenvolvimento marcadamente desigual, o que se agrava com as enormes dimensões territoriais do país. Pensar, porém, que em

1 Republicação *in memoriam*. Artigo orginalmente publicado na R. B. Estudos Urbanos e Regionais v. 1 3, n . 2 / novembro de 2011. DOI: http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2011v13n2p11 DOI: http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2011v13n2p11. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/392/368

2 Doutorou-se em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (1989); realizou a "maitrise" em Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina pela Université de Paris III (1967) e Graduação em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (1962). Foi Professor Associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Investigou e publicou sobre temas como como Planejamento Urbano e Regional, Teoria do Planejamento Urbano e Regional, desenvolvimento regional, planejamento regional, planejamento territorial, novos espaços urbano-industriais e desenvolvimento local. Faleceu em 13/09/2019, no Rio de Janeiro.

tal contexto os desequilíbrios regionais possam ser enfrentados com políticas que privilegiem abordagens do tipo microespacial é algo pouco compreensível.

Mas o fato de que a visão localista tenda a se tornar hegemônica neste país não constitui indicativo seguro de que a redução das desigualdades possa ser conseguida a médio ou longo prazo. Nesses termos, trazer de volta as ideias de Celso Furtado, cuja visão foi sempre macroespacial, macroeconômica, parece bastante oportuno. O tratamento da questão regional brasileira por esse autor surge a partir do estudo da evolução da economia brasileira em seu tempo histórico, do início da colonização até meados da década de 1950. E esse estudo foi instruído por uma ampla discussão a respeito do desenvolvimento capitalista em sua estruturação global.

Este artigo está estruturado em três tópicos, cujas denominações dão uma ideia aproximada de seus respectivos conteúdo. São eles, sequencialmente: "O tema do desenvolvimento econômico", "A formação histórica dos espaços regionais" e "O poder regional".

O tema do Desenvolvimento Econômico

Sem dúvida o nome de Celso Furtado está ligado ao da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), de cuja teorização sofreu influência e para a qual também contribuiu. De fato, a sua visão de desenvolvimento parte da de Raúl Prebisch, primeiro dirigente da Cepal, mas, como veremos mais à frente, apresenta conotação própria. Neste tópico, fazemos uma síntese das concepções de ambos separadamente.

1.1 A Relação Centro-Periferia

O entendimento de que o desenvolvimento econômico resulta da acumulação de capital e que este é fruto do aumento da produtividade do trabalho constitui um legado da economia clássica (LANGE, 1966). Entretanto, preocupado com o possível estancamento da acumulação (estágio estacionário), Ricardo propôs que o sistema econômico mundial se pautasse pela divisão internacional do trabalho, o que passou a acontecer desde o terceiro decênio do século XIX. Essa política seria vantajosa não apenas para a Inglaterra, mas também para todos os países que participassem do sistema econômico mundial. O ponto de partida de Prebisch foi a crítica aos resultados da aplicação da teoria ricardiana.

Decorrido mais de um século de vigência desse princípio nas relações

econômicas internacionais, Raúl Prebisch afirma, no *Estudio económico de América Latina 1949*, que aquele postulado estava em desacordo com os dados da realidade. Escrito em tom de manifesto, como observa Furtado, o *Estudio* começava por dizer: La realidad está destruyendo en La América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

Acrescentava em outra parte: El movimiento se inicia en La Grande Bretaña, sigue con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquiere un impulso extraordinario en Estados Unidos y abarca finalmente al Japón, cuando este país se empeña en asimilar rápidamente los modos occidentales de producir. Fueron formándose así los grandes *centros* industriales del mundo, en torno a los cuales, la *periferia* del nuevo sistema, vasta y heterogénea, tomaba escasa parte en el mejoramiento de la productividad. (Cepal, 1949, *apud* Cepal, 1998, p.73). [Grifos nossos]

Prebisch busca comprovar empiricamente sua hipótese por meio das estatísticas de exportação e importação da Inglaterra com os países exportadores de bens primários, que mostravam que os termos de intercâmbio evoluíam desfavoravelmente aos países periféricos. Segundo essa óptica, os preços dos produtos industriais não decresciam relativamente devido a uma maior organização dos trabalhadores e aos controles de preços pelas formas de produção em monopólios nos países do centro.

A estrutura centro-periferia não podia se alterar se os países da periferia não pudessem se industrializar. Industrialização e planejamento estatal passaram a se constituir nos componentes principais da agenda da Cepal durante cerca de dez ou doze anos.

1.2 A Contribuição de Furtado

Em texto escrito em 1972, por solicitação da Unesco, para uma publicação dos perfis de uma seleção de cientistas sociais do mundo todo, Celso Furtado citou autores e correntes de pensamento que influenciaram na sua formação. Nenhuma referência foi feita então à obra de Prebisch, lacuna que, entretanto, deixa de existir na *Fantasia organizada*, autobiografia intelectual de Furtado publicada inicialmente em 1985.

Nessa obra, Celso Furtado sintetiza os dois textos de 1949, fundadores da doutrina da Cepal, e descreve o ambiente em que eles surgiram e foram divulgados. É também o momento em que o autor integra-se à equipe

do órgão recém-criado. Ele foi um dos primeiros a perceber a importância do estudo de Prebisch, substrato do pensamento cepalino em sua origem, divulgado no *Estudio económico de América Latina – 1949*, cuja força explicativa provocaria uma verdadeira reviravolta na compreensão dos problemas econômicos dessa região, segundo o próprio Furtado, e que poderia mudar a face da América Latina, caso fosse aceito pelos governos dessa região (FURTADO, 1985).

Compreende-se, assim, o empenho de Furtado em traduzir o *Estudio* e divulgá-lo entre instituições influentes no Brasil, como a Fundação Getúlio Vargas e a Confederação Nacional da Indústria, esta representada por Rômulo Almeida, Evaldo Correia Lima e Heitor Lima Rocha. Por este motivo, o Brasil acabou por funcionar, inicialmente, como verdadeira caixa de ressonância das ideias cepalinas.

Dois anos depois do início da Cepal, durante os preparativos para a reunião de São José da Costa Rica, havia fortes indícios de que os Estados Unidos vetariam a continuidade desse órgão. Furtado fez gestões junto ao governo do presidente Vargas, no sentido de que este votasse pela permanência do órgão. Em suas memórias, Celso Furtado diz que a posição favorável assumida por Vargas, em defesa da Cepal, foi fundamental para a sua manutenção, pois o voto do Brasil contribuiu para que vários outros países latino-americanos assumissem idêntica posição (FURTADO, 1985).

Voltemos à questão teórica no contexto em que se estruturava o arcabouço teórico da Cepal, centrado nas ideias de Prebisch e depois enriquecido por outros autores, entre os quais o próprio Celso Furtado. Este se refere a uma diferença entre a abordagem de Prebisch e a sua. Ele parte do pressuposto de que o atraso dos países periféricos não podia se explicar pela degradação dos termos de intercâmbio, mas sim, pela condição colonial.

No caso do Brasil, apesar de a Independência ter ocorrido em 1822, o país continua por mais de um século como mero exportador de produtos primários. Isso o leva a realizar um estudo aprofundado da economia brasileira desde o início da colonização. Para Furtado, somente na década de 1930, com a intensificação da produção industrial, é que termina a sua condição colonial. Diz o autor que há uma diferença de métodos (abordagens) empregados. O método de Prebisch seria sincrônico, pois estuda o sistema centro-periferia em dois cortes históricos: o primeiro, caracterizado pela hegemonia da Inglaterra e o segundo pela hegemonia

dos Estados Unidos. Tendo estudado a economia brasileira em sua evolução histórica, a sua abordagem, empregada na *Formação econômica do Brasil,* seria, então, diacrônica.

Apesar desse reparo, em vários momentos, Furtado reconheceu o significado e a importância da contribuição teórica de Prebisch para o estudo do desenvolvimento como na seguinte passagem: "Nenhuma ideia teve tanto significado para a percepção do problema do subdesenvolvimento quanto a da estrutura centro-periferia." (FURTADO, 1994, p.26). Ou ainda:

> A visão centro-periferia foi a primeira desenvolvida pelos economistas que implicava em globalizar; e ao globalizarmos, percebíamos a desigualdade fundamental entre o centro e a periferia. A lógica do centro era uma, a da periferia era outra. Isso nos armava para formular uma teoria do imperialismo, que não necessitava desse nome, o qual afugentava por sua conotação marxista (FURTADO, 1997, p.27).

A formação Histórica dos espaços regionais

A *Formação econômica do Brasil* (1959) é, sem dúvida, um grande clássico das Ciências Sociais no Brasil. As pesquisas econômica e histórica ali se conjugam para chegar a um resultado que é o melhor quadro sintético da evolução econômica do Brasil. Mas se na construção dessa panorâmica o tempo é fundamental, o elemento espaço não é irrelevante. Basta dizer que a palavra região ou termos equivalentes aparecem no texto em número incontável de vezes. A visão metodológica do autor teve aí sua completa aplicação. E é a partir das "manchas econômicas", futuras economias regionais, em seus diversos momentos, que ele busca compreender a formação da economia brasileira em uma perspectiva histórica que vai do começo da colonização portuguesa até a primeira metade do século XIX.

O longo processo em que se dá o surgimento, a expansão e a decadência da economia açucareira do Nordeste é estudado nos primeiros capítulos da *Formação econômica do Brasil*. Nela são distinguidos dois subsistemas: o de produção do açúcar e o de criatório, que interagem. A região produtora de açúcar atinge o auge entre o final do século XVI e o início do século XVII. Segue-se um período de decadência decorrente da concorrência da cana-de-açúcar que passou a ser cultivada nas Antilhas.

O empobrecimento da colônia e da metrópole portuguesas, provocado

pelo declínio da economia do açúcar, leva à intensificação da busca por metais preciosos, que resultará finalmente na descoberta do ouro de aluvião em Minas Gerais. A economia da região aurífera, que se expande por várias décadas, estabelece articulações com as regiões Sul e Nordeste, na compra de gado para a alimentação, e de muares para o transporte de carga. O efeito de atração da economia mineira estendeu-se não apenas ao Sul e ao Nordeste, mas também para São Paulo e para o Centro-Oeste. Ela tornou "interdependentes as diferentes regiões, especializadas, umas na criação, outras na engorda e distribuição, e outras constituindo os principais mercados consumidores." (Furtado, 1973, p.97).

Segue-se um longo período de três quartos de século de estagnação econômica. O autor nos fala das economias regionais que se formam, de seus ciclos expansivos e também de seus largos períodos de declínio e letargia. Com o café, inicia-se um novo ciclo econômico de maior duração e com maiores impactos econômicos sobre o conjunto do país. Com a introdução do trabalho assalariado, a economia cafeeira de São Paulo amplia o mercado interno e contribui para a industrialização. À essa altura, Furtado distingue no país as seguintes regiões no final do século XIX: a região do açúcar e do algodão (Nordeste) e a economia de subsistência a ela agregada; a região Sul, fundamentalmente de economia de subsistência, a região cafeeira e a região amazônica.

A região cafeeira em seu processo de expansão vai consolidar a articulação de todas as regiões em torno dela e abrir caminho para a futura integração dos sistemas econômicos regionais. Esse quadro se mantém nas três primeiras décadas do século XX.

A crise da economia cafeeira (crise do setor exportador), exacerbada pela depressão mundial dos anos 30, e os mecanismos estatais de proteção das mesmas deram ensejo para que o mercado interno se transformasse na principal fonte de dinamismo da economia brasileira, substituindo o setor externo.

A explicação encontrada por Furtado para as mudanças que na década de 1930 impulsionam a industrialização no país tornou-se clássica. Sigamos o seu raciocínio. Segundo ele, a crise mundial marca o colapso da economia colonial no Brasil, fato que vai se configurar efetivamente a médio e longo prazo. De imediato o governo revolucionário, que assume o poder no Brasil em 1930, cuidou de garantir os interesses dos cafeicultores, ao dar continuidade à política de defesa do café, o que o levou muito além da simples estocagem do produto, passando a destruir

parcela considerável da produção invendável (80 milhões de sacas de 60 quilos em menos de dez anos). E o que parecia mais estranho era que, na impossibilidade de recorrer ao financiamento externo, em decorrência da crise, o governo Vargas lançara mão da emissão monetária, o que acabou por estimular a retomada da economia. Esse paradoxo é assim explicado por Furtado:

> A primeira vista parece um absurdo colher o produto para destruí-lo. Contudo, situações como essa se repetem todos os dias nas economias de mercado. Para induzirem o produtor a não colher, os preços teriam que baixar muito mais, particularmente se se tem em conta que os efeitos da baixa de preços eram parcialmente anulados pela depreciação da moeda. Ora, como o que se tinha em vista era evitar que continuasse a baixa de preços, compreende-se que se retirasse do mercado parte do café colhido para destruí-lo. Obtinha-se, dessa forma, o equilíbrio entre a oferta e a procura a nível mais elevado de preços (FURTADO, 1973, p.199).

Diz, em outra parte, o autor:

> O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes. Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados (FURTADO, 1973, p.203).

A partir de 1933, a economia brasileira começa a se recuperar; nesse momento as atividades mais dinâmicas deixam de ser as do setor exportador, que são substituídas por aquelas voltadas para o mercado interno. E o impulso maior deriva das indústrias que substituem bens que antes se importavam, ou seja, destinavam-se a atender uma demanda preexistente. Esse momento, para Furtado, é significativo porque marca, de fato, o fim da dependência colonial.

Voltemos à questão regional que estamos tratando neste item. O último capítulo da *Formação econômica brasileira* traça um quadro das disparidades regionais no país na primeira metade do século XX. O ponto de partida ali é o desenvolvimento contraditório decorrente da industrialização que, naturalmente, ocorre na região cafeeira, transformada,

por isso, em *núcleo dinâmico*, em torno do qual as demais regiões se articulam. O conjunto da economia se beneficia pelo fato de que esse núcleo se constitui; mas o reverso da medalha são as disparidades regionais.

Furtado ressalta empiricamente as disparidades regionais por meio de dados da produção industrial. As indústrias surgiram mais ou menos ao mesmo tempo em diversas regiões do país, em meados do século XIX. Mas o censo de 1920 já mostra uma grande concentração industrial em São Paulo, que continuará aumentando nas décadas seguintes. Entre 1948 e 1955 a participação de São Paulo no PIB industrial passa de 39,6% para 45,3% enquanto a do Nordeste (da Bahia ao Ceará), no mesmo período, cai de 16,3% para 9,6%. Por sua vez, a renda *per capita* de São Paulo era 4,7 vezes mais alta que a do Nordeste (FURTADO, 1968).

O núcleo cafeeiro-industrial passou a articular as demais regiões do país em torno de si. A integração que se daria em tempo relativamente curto, segundo Furtado, implicaria na ruptura das formas arcaicas de produção em certas regiões. Mas ele vislumbra também outra hipótese em que a integração a partir daquele núcleo pudesse significar "o aproveitamento mais racional de recursos e fatores no conjunto da economia nacional".

Sem dúvida, o último capítulo, o de número 36, da *Formação econômica do Brasil* faz a ligação dessa obra ao conteúdo de *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, escrito pouco tempo depois.

2.1 O Nordeste como a questão regional brasileira

Desde o final do século XIX, o Nordeste aparece como a questão regional brasileira, por excelência. Sob o impacto da grande seca de 1877-79, o governo central (imperial, à época) colocou em prática algumas medidas no campo da engenharia para acumular água na região semiárida. Em 1909, já na República, iniciou-se uma política do Governo Federal destinada a construir açudes e estradas, com a intenção de resolver o que se considerava então como o principal problema nordestino: a seca. No decênio de 1950, o equívoco dessa política, a sua apropriação pelos grandes proprietários de terras e a malversação de recursos públicos conduziram à necessidade de rediscussão do problema do Nordeste e de suas soluções, no âmbito de uma nova política.

O sucesso norte-americano da Tennessee Valley Authority (TVA), a vitrine do New Deal, de Roosevelt, tornou-se no Brasil tema bastante discutido no Congresso Nacional, na segunda metade da década de 1940,

em torno de projetos que aplicariam aquele modelo às bacias dos rios Amazonas e São Francisco. Deles resultou a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e da Companhia de Valorização do São Francisco (CVSF), que, todavia, não passaram de arremedos do modelo norte-americano.

Na década de 1950, ocorreram no Nordeste novos fatos que criaram condições propícias a novas ideias sobre a questão nordestina, e que levaram o Governo Federal a modificar a sua política para aquela região. Em seu segundo governo, Vargas, orientado por sua assessoria econômica, criou o Banco do Nordeste Brasileiro (BNB) e acelerou a construção da Hidrelétrica de Paulo Afonso. Na mesma assessoria começou-se a discutir um plano econômico para o Nordeste e um estudo de Rômulo de Almeida concluíra que o atraso e a pobreza da região não se deviam a fatores climáticos (a falta de chuvas) e, sim, à organização econômica regional inadequada. Trabalhos realizados em 1953 pelo consultor da ONU Hans Singer reforçaram o argumento de Rômulo de Almeida. Singer (1962) abordou ainda outros pontos como o fato de que a política de desenvolvimento econômico para o país como um todo estava contribuindo para o empobrecimento relativo do Nordeste, bem como a falta de uma política de incentivos financeiros e fiscais para a região, prática que já era adotada em alguns países europeus. A tudo isso, se somaria a execução do Plano de Metas do governo Kubitschek, iniciado em 1956, cujos investimentos se concentraram nas regiões mais industrializadas do país, sem contar os enormes gastos com a construção de Brasília, a chamada meta-síntese do Plano.

As organizações da sociedade civil, sobretudo no meio rural, cresceram rapidamente no mesmo período e pressionaram o Governo Federal por medidas que iam da destinação de investimentos públicos compensatórios para a região à reforma agrária.

É nesse contexto que as ideias de Celso Furtado sobre o Nordeste tornam-se conhecidas e vão ganhar força política ao serem adotadas, em 1959, pelo Presidente Kubitschek, que buscava bases mais consistentes no sentido de uma nova ação governamental naquela região, podendo assim responder às demandas sociais que se colocavam fortemente durante o seu governo. Essas ideias foram sistematizadas no relatório já mencionado, que aborda vários temas como os desequilíbrios regionais e o seu agravamento devido, de um lado, à política do Governo Federal para expandir a industrialização do país e, de outro, inadequação da

estrutura agrária.

2.2 Os Desequilíbrios Regionais e o Nordeste

O estudo da economia brasileira sob o ângulo dos desequilíbrios regionais já aparece no texto de Furtado, *A perspectiva da economia brasileira*, de 1957. Ali o autor diz que o Brasil era "um imenso contínuo territorial, dotado de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico". Dois terços do território nacional de 8,5 milhões de quilômetros quadrados seriam um imenso vazio demográfico (pouco mais de 7 milhões de habitantes) e econômico. No terço restante do território ele identifica dois subsistemas econômicos: o nordestino (da Bahia ao Ceará), com 18 milhões de habitantes e 1,3 milhões de km², e o sistema sulino (de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul). O sistema nordestino é caracterizado como uma economia de renda *per capita* de 100 dólares anuais, não integrada, composta de "manchas" econômicas que se articulavam escassamente, sendo a atividade comercial (capital mercantil) dominante. O sistema sulino, com uma renda *per capita* de 340 dólares anuais, apesar de ainda possuir áreas de economia de subsistência, encontrava-se em processo relativamente avançado de integração econômica.

Uma programação para desenvolver o Nordeste deveria levar em conta o fato de que essa região poderia contar com a expansão do mercado do Sul do país em franca expansão. "No caso do Nordeste, observa-se a circunstância favorável de essa região ter acesso a um mercado relativamente grande e em expansão: o Sul do país." (Furtado, 1957, p.16).

O poder regional

Há, portanto, um conjunto de elaborações que se expressam nas duas obras, a de 1957 e a de 1959, que se projetam no relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) apresentado ao Presidente Kubitschek em março de 1959. Esse documento é, na verdade, um diagnóstico detalhado e bastante articulado da economia do Nordeste, acompanhado de um esboço de plano de ação. Portanto, uma proposta de planejamento para aquela parte do país. Registre-se, uma vez mais, a importância do planejamento econômico estatal no contexto do pós-guerra e particularmente no Brasil, cuja experiência nesse terreno foi das mais significativas. O conhecimento teórico de Celso Furtado sobre o tema e a sua permanência de alguns anos na Europa devastada

pela guerra e em reconstrução certamente foram fundamentais para o resultado que seria obtido. Quanto ao primeiro aspecto, é clara no relatório a influência do conceito de desenvolvimento na linha cepalina, bem como o enfoque dos processos sociais cumulativos de Myrdal (1972), que, segundo este, eram responsáveis pelos desequilíbrios regionais. O livro de Myrdal publicado a partir de conferências pronunciadas no Cairo em 1955 tratava de questões do desenvolvimento capitalista que haviam se tornado muito evidentes com a depressão de 1930. Quanto ao segundo aspecto, na Europa do imediato pós-guerra, as desigualdades sociais tanto quanto as desigualdades regionais constituíam questões candentes. De uma forma geral, os governos europeus viram no planejamento o caminho para solucionar essas questões. Experiências como a do Plano Marshall, para a Europa, e o Planejamento Indicativo francês tiveram grande êxito.

As discussões em torno dos desequilíbrios regionais expressos na forma de grandes concentrações econômicas nas metrópoles e empobrecimento de outras áreas, ao se tornarem conhecidas de parcelas crescentes de população, contribuíram para que os governos adotassem políticas de desenvolvimento regional em escala nacional (Inglaterra, França e Itália, sobretudo). Entre 1946 e 1948, Celso Furtado viveu de perto essa realidade. Em 1947, foi publicado o livro de François Gravier, *Paris et le désert français*, a partir do qual houve um grande debate sobre os desequilíbrios regionais na França, que se desdobrou por alguns anos e contribuiu para os primeiros passos do *aménagement du territoire*. Agregue-se a isso o fato de que organização e planejamento foram sempre campos do conhecimento que despertaram interesse particular para o nosso autor, desde a época de seu curso de Direito e de Técnico de Administração do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

No Brasil, as disparidades regionais aumentaram significativamente com a industrialização e não se poderia afirmar que elas diminuiriam espontaneamente com o passar do tempo. Na contramão dos pressupostos liberais, Myrdal (1972) afirmava que os desequilíbrios econômicos tendiam a aumentar sob o efeito do "laissez-faire". No GTDN, lê-se que as desigualdades econômicas muito acentuadas entre duas regiões (o Nordeste e o Centro-Sul) corriam o risco de "institucionalizar-se".

Outra ideia-chave derivava da tese cepalina da degradação dos termos de intercâmbio, que, aplicada à relação Nordeste/Centro-Sul, permitia concluir que a primeira região tivera uma perda econômica importante,

que o documento chega a estimar em 24 milhões de dólares no período de 1948 a 1953. A análise da região nordestina, por comparação com a região mais industrializada do Centro-Sul, indicava, em primeiro lugar, que a sua renda *per capita* era de 100 dólares anuais, correspondente a 1/3 da do Centro-Sul. O Nordeste aparecia, assim, como a mais extensa e populosa área de pobreza do hemisfério ocidental. Daí a gravidade do problema nordestino no contexto nacional.

Avançando na análise, o relatório indicava que o setor exportador, que até então impulsionara a economia nordestina, enfrentava cada vez mais dificuldades em continuar a cumprir tal papel, e deduzia que a industrialização constituía a única alternativa viável de desenvolvimento para a região.

Um dos capítulos de maior força do estudo é o que trata dos aspectos socioeconômicos das secas. Observa o documento que na perspectiva da economia da região nordestina, "a seca é uma crise de produção de magnitude limitada". Contudo, ela assume enorme dimensão porque atinge precisamente a parte da população que depende da "economia de subsistência". Diz o relatório:

> Analisando-se os efeitos da seca nas três camadas da economia das zonas semiáridas – a da agricultura de subsistência, a do algodão mocó e a da criação – vemos que a gravidade do fenômeno e seu prolongamento em crise social se devem ao fato de seus efeitos incidirem de forma concentrada na primeira das referidas camadas. Em algumas zonas típicas, a seca acarretou a perda praticamente total da agricultura de subsistência, sendo menores seus efeitos, porém, na produção de algodão (GTDN, 1959, p.66-7).

O relatório detém-se no significado da economia de subsistência: "a renda real de grande parte da população encontra [nessa economia] a sua fonte primária, e as outras atividades, na forma como estão organizadas, pressupõem a existência de mão de obra barata". Entende-se desse modo porque interessa ao fazendeiro dispor, na fazenda, do máximo de trabalhadores.

Partindo do pressuposto de que era necessário evitar que os efeitos mais graves das secas se concentrassem na camada da população menos resistente do sistema econômico, coloca-se a ideia do deslocamento da fronteira agrícola nordestina. Assim, o relatório propunha a colonização de terras úmidas em outros locais, para onde deveriam ser orientadas

parcelas de camponesas do Semiárido, proposta essa que já se encontrava em outros estudiosos do Nordeste, particularmente em Guimarães Duque e Ignácio Rangel. Essa estratégia se tornaria viável com a incorporação do Estado do Maranhão, onde havia terras públicas na pré-hileia amazônica, e o Estado do Piauí, à região-plano do novo órgão federal a ser criado. Surgia ali a ideia do *projeto* de colonização do Maranhão. A transferência de nordestinos para outras regiões, espontânea ou estimulada por governos (notadamente a migração para a Amazônia, na forma de uma política à época do Império) sempre foi uma questão sensível no Nordeste. Assim, uma nova política econômica para a região que propusesse a retirada de população encontraria fortes resistências. Daí a ideia (estratégica) de incluir os Estados do Maranhão e do Piauí na região-plano da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o que efetivamente iria ser feito a partir da lei que criou esse órgão em 1959.

A segunda estratégia agrícola consistia na irrigação das bacias dos açudes, mediante uma política que possibilitasse a desapropriação daquelas áreas. A primeira grande tarefa da nova política, ainda na fase do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), foi a elaboração do Projeto de Lei de irrigação. A terceira estratégia era a reestruturação da área de monocultura da cana-de-açúcar, na Zona da Mata, destinando-a, prioritariamente, à produção diversificada de alimentos.

A indústria regional, em sua quase totalidade, de bens de consumo não duráveis, sobretudo têxteis e de alimentos, deveria ser modernizada, para ter condições de competir com a moderna indústria do Centro-Sul. Ao Estado caberia investir em infraestrutura (energia elétrica, transporte e saneamento) e em indústrias de base, como a siderúrgica. Além do financiamento através de bancos do Estado, seriam criados mecanismos de estímulos fiscais e financeiros, nos moldes dos praticados nos países desenvolvidos e mesmo no Centro-Sul do país.

Tratava-se, portanto, de uma política de modernização, melhor dizendo, de desenvolvimento do capitalismo no Nordeste agrário e pobre. O movimento camponês organizado (Ligas Camponesas) discordava da política para o meio rural, que considerava conservadora, mas não se opunha à proposta de industrialização. A oposição concentrava-se de fato no lado dos poderosos interesses agrários da região e na força de que dispunham junto à imprensa regional e ao Congresso Nacional. O jornalista e escritor Antônio Callado, em famosas reportagens do final dos

anos 1950 para o jornal *Correio da Manhã*, descreveu de forma vibrante o processo popularmente denominado "indústria das secas", isto é, as práticas espúrias de apropriação de recursos públicos destinados a ajudar os atingidos pelas secas (CALLADO, 1959).

Foi nesse contexto que, em 1959, Juscelino Kubitschek com a aprovação do Congresso Nacional, instituiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) para colocar em prática a política prevista no GTDN.

O plano foi bem aceito pelas principais forças sociais que, nos últimos anos da década de 1950, reivindicavam um tratamento diferenciado para o Nordeste, com as restrições que já foram mencionadas. Em uma época em que se estava longe de ouvir falar em planejamento participativo, é indiscutível que o projeto da nova política de desenvolvimento do Nordeste contou com grande apoio popular, o que concorreu em larga medida para que essa proposta não fosse derrotada desde o início, diante da enorme pressão da direita, majoritária no Congresso Nacional. Esse apoio ocorreu em vários momentos e situações, como em uma greve que paralisou Recife por um dia, para cobrar do Congresso a aprovação do Primeiro Plano Diretor da Sudene. Uma manifestação popular desse tipo, com aquele fim, seria um fato inédito no mundo, segundo Hirschman (1963).

O nosso propósito não é reexaminar a política de desenvolvimento do Nordeste adotada a partir do GTDN, em sua totalidade e em seus diferentes momentos – tema, de resto, bastante visitado na literatura especializada. O que pretendemos é colocar em evidência alguns pontos de maior destaque dessa política e que guardam relação direta com as questões que abordamos neste texto.

A região-plano da Sudene – Há cerca de duas décadas, como já visto, as noções predominantes de *região* privilegiam as escalas *micro* e *mesorregional*. A influência neoliberal também aí está presente ("small is beautiful"). Vale lembrar que em Celso Furtado a preocupação é sempre com a escala macrorregional; as grandes regiões brasileiras e como essas se relacionam. Ou seja, o nível mais elevado da classificação de Vidal de la Blache, que é adequada aos países de dimensão continental, como o Brasil, à Rússia (Sibéria, Urais etc.) ou aos Estados Unidos (Apalaches, Colorado etc.).

No GTDN, Furtado estuda a dinâmica do Nordeste em relação ao Centro-Sul. De acordo com as regionalizações adotadas no Brasil desde

o início da década de 1940, o Nordeste compreendia os Estados da Bahia ao Ceará. Por um motivo estratégico (evitar o êxodo de nordestinos para outras áreas do país), a região-plano da Sudene passou a incluir também o Piauí e o Maranhão. Ela compreende, portanto, os seguintes estados: Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão. Já o Centro-Sul não corresponde a uma das macrorregiões definidas pelos geógrafos e economistas. É uma noção um tanto vaga. Ela já aparece, embora apenas mencionada rapidamente, em Caio Prado Júnior, em seu livro *História econômica do Brasil*, publicado pela primeira vez em 1942. No GTDN, o Centro-Sul toma o lugar do Sul das obras anteriores de Furtado. Desse modo, supõe-se uma divisão da economia do país em apenas dois subsistemas, o do Nordeste e o do Centro-Sul, abstração possível graças ao argumento de Furtado de que dois terços do território nacional constituíam um vazio econômico e demográfico. Concretamente, o Centro-Sul do GTDN "compreende os Estados litorâneos do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul e os Estados mediterrâneos (Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás)".

Observando bem, esse tratamento da dinâmica regional do país é próximo da abordagem dualista, nos moldes dos "dois Brasis". A diferença é que enquanto os dualistas viam o Nordeste como a região atrasada, tradicional e que, por isso, dificultava uma maior expansão do Centro-Sul, industrial e moderno, Furtado defendia uma política de desenvolvimento do Nordeste, para superar o atraso e a pobreza dessa região, e também com o argumento de que o agravamento dos desequilíbrios regionais colocaria em risco a unidade nacional. Esse conceito é central na visão do autor e explica também porque, tendo em conta as dimensões territoriais do Brasil, fica difícil pensar a questão da unidade nacional que não seja levando em conta a grande região.

O Conselho Deliberativo – A instituição do Conselho Deliberativo da Sudene foi, sem dúvida, uma figura original na administração pública federal brasileira, pois apontava na direção do fortalecimento dos Estados através de uma organização regional. A melhor explicação desse instrumento é a seguinte:

> O recorte da federação brasileira prejudica o Nordeste, que é dividido em pedaços relativamente pequenos. Estado importante é Rio Grande do Sul, é Minas Gerais, é São Paulo, é o Rio de Janeiro. Portanto, era preciso compensar esse aspecto perverso da Constituição, mas como uma reforma constitucional era coisa impossível de se fazer no Brasil, apelamos para um truque, que consistiu em criar

> um mecanismo de discussão e votação entre o governo federal e os governos estaduais da região: foi o Conselho Deliberativo da Sudene, que reúne nove governadores para harmonizar pontos de vista sobre o que fazer na região. Assim, se reivindica conjuntamente e quando se vai ao Parlamento e ao Presidente da República, o Nordeste tem uma vontade só (FURTADO, 2001, p.23).

Incentivos fiscais – A instituição de incentivos financeiros e fiscais, destinados às empresas privadas para aplicação em regiões atrasadas, teve início durante a crise de 1930, na Inglaterra, estendendo-se a praticamente todos os países centrais. No Brasil, tomou-se por base, principalmente, o modelo italiano destinado ao Mezzogiorno, com adaptações ao caso do Nordeste. Com o fim da isenção cambial, no governo Jânio Quadros (1961) criou-se o sistema de incentivos que permitia às empresas de todo país deixarem de pagar 50% do Imposto de Renda para aplicá-los em projetos de investimentos no Nordeste. Isso constituiu uma verdadeira inovação, graças à qual foi possível aumentar significativamente a produção industrial no Nordeste (MOREIRA, 1982).

Medidas à la TVA – Duas outras medidas, inspiradas na TVA, foram também importantes no sentido de atribuir um maior poder de atuação e liderança e devem ser também mencionadas. A primeira diz respeito à subordinação da nova autarquia diretamente ao Presidente da República. A segunda foi a localização da sede do órgão no Nordeste (em Recife) e não na capital da República.

Planejamento regional e participação – O modelo de administração pública levada ao Nordeste com a implantação da Sudene, em 1959, pode ser considerado singular no Brasil dos anos 50/60. Para isso contribuíram as experiências de Furtado como Técnico de Administração do DASP e como funcionário por muitos anos da Cepal/ONU. Rigor no uso da coisa pública e formação de equipe de alto nível em um campo pouco desenvolvido no Brasil foram, entre outros fatores, características que tornaram a experiência da Sudene de suas origens conhecida em todo o Brasil. Há um depoimento de Francisco de Oliveira, em 1975, no Congresso Nacional, que merece registro:

> Um vasto sopro de esperança varreu a região. Uma convergência nunca antes vista de classes e setores sociais, desde o campesinato, mobilizou-se para o que pensávamos ser a tarefa do século, a mais ingente e espinhosa de quantas reclamavam solução para a construção de uma Nação harmônica, sem gritantes disparidades que se constatavam e que, infelizmente, estes 20 anos não conseguiram desfazer.

> Minha geração jogou-se por inteiro naquele empreendimento, e tentamos converter nossa fraqueza em força: despreparados para tão grande cometimento, substituímos o conhecimento científico, de que não dispúnhamos, pelo ardor, pelo vigor e, por que não dizê-lo, pelo desprendimento. Com o inteiro apoio da população, vale à pena lembrar, sem que isso seja uma vanglória, que a Sudene inovava completamente o estilo de desempenho dos poderes públicos, não apenas na escala regional, mas até mesmo medida pela escala nacional [...] (OLIVEIRA, 1978, *apud* TAVARES, 2004, p.118).

Naturalmente, falamos da chamada Sudene "original", de 1959-64, com sobrevida até os primeiros anos da década seguinte. Repercussão dessa experiência encontra-se ainda nos primeiros anos da década de 1970, como se nota na fala do historiador Francisco Iglesias:

> [...] a Sudene representa força significativa: é elemento renovador por pretender constituir administração racional; era preciso recrutar gente para o trabalho, mas como não se pretendia apenas fazer uma repartição a mais, sobre o obsoleto sistema administrativo, era indispensável formar pessoal técnico. A essa tarefa Celso Furtado se entregou, organizando cursos para os quais obteve direções eminentemente técnicas, especializadas, o que não lhe foi difícil pelos muitos anos que passou na Cepal. Armou-se no Nordeste, notadamente na capital de Pernambuco, um sistema de pessoal qualificado que pode vir a representar papel importante no país (IGLESIAS, 1971, p.67).

Esse é um quadro sucinto daquilo que foi o planejamento do Nordeste liderado pela Sudene, em seus cinco primeiros anos.

3.1 Descentralização Territorial do Poder

As avaliações da política de desenvolvimento para o Nordeste, segundo o modelo Sudene, quase sem exceção, pecam por não levar em conta as duas mudanças ocorridas durante a ditadura militar: a primeira, que restringiu tal política a praticamente coordenar a industrialização através dos incentivos fiscais e financeiros; a segunda, reduzindo fortemente os recursos dos incentivos fiscais, destinando parte importante deles para outras finalidades (construção da rodovia Transamazônica, os chamados perímetros irrigados, turismo, reflorestamento, Embraer etc.).

Nas décadas de 1980 e 1990, o sistema de planejamento regional do Nordeste entrou em franco declínio. Inversamente à redução dos recursos dos incentivos fiscais, cresceram de forma considerável as práticas lesivas ao erário público, tanto na Sudene quanto na Sudam. Nisso

baseou-se Fernando Henrique Cardoso para extinguir os dois órgãos em 2001.

O Presidente Luís Inácio Lula da Silva assinou ato que recriou as duas instituições em julho de 2003, cumprindo promessa feita publicamente nesse sentido. O seu governo tentou construir uma política regional de âmbito nacional. Mas os resultados foram bastante tímidos, do mesmo modo que a sua visibilidade junto ao público.

Os motivos principais para o ocorrido são: a) os dois ministros que ocuparam a pasta do Ministério da Integração Nacional, respectivamente Ciro Gomes e Geddel Vieira, foram nomeados exclusivamente por motivos políticos; b) o modelo adotado, que divide o país em micro e mesorregiões, inspira-se no modelo da União Europeia; c) esta subdivide a Europa dos países-membros em mais de uma centena de regiões, muitas das quais com áreas reduzidíssimas, e conta, por outro lado, com um enorme volume de recursos, enquanto os recursos da política brasileira para os mesmos fins são escassos; d) a escolha, pelo governo, da escala microrregional explica-se pela inspiração na política da União Europeia, mas também por motivações políticas do governo, para o qual a opção pelo local se torna bem mais cômoda.

Esse último ponto remete a um tema muito discutido na área de planejamento urbano e regional, no Brasil nos últimos anos, a saber, o tema das escalas. A visão de Celso Furtado sobre região e poder regional, pouco explorada em nossa literatura especializada, pode servir de contraponto valioso com a abordagem localista atual, filha dileta do neoliberalismo nas pesquisas atuais sobre território.

Os textos de Furtado de 1959 a 1964 sugerem dois tipos de preocupação: a) o receio de que o crescimento excessivo das disparidades regionais colocasse em risco a unidade nacional; b) o sistema federativo brasileiro levara ao aumento crescente do poder da União em relação ao dos Estados; c) os Estados nordestinos em particular tornaram-se econômica e politicamente frágeis, sendo por isso reduzido o seu poder de barganha junto ao Governo Federal.

Na montagem da estrutura da Sudene, em 1959, o Conselho Deliberativo tornou-se peça-chave. Reunidos nesse órgão responsável pela política econômica e social da região, os governadores, atuando de forma unificada, levariam as propostas econômicas ao governo central, em geral sob a forma de projetos aprovados coletivamente.

Entre 1959 e 1964, Furtado referiu-se muitas vezes à importância do

Conselho Deliberativo, ao seu significado político (ou até estratégico). Mas é na *Fantasia desfeita* (1986) que ele explicita, de fato, o objetivo de longo prazo, visado já em 1959: a instituição da região como instância de poder territorial. Em reunião com Kubitschek, para explicar-lhe o conteúdo da nova política, cujo objetivo era administrar os recursos da união por consenso entre as autoridades federais e estaduais, e face ao interesse despertado pelo interlocutor, disse Furtado: "Presidente [...] vamos criar um embrião de uma instância regional de governo." (FURTADO, 1997, p.88).

O dispositivo efetivamente criado foi, como vimos, o Conselho Deliberativo da Sudene. Este na visão de Furtado, ao mesmo tempo em que fortalecia os governadores de Estado e difundia um espírito regional, libertaria "a aplicação dos recursos federais das politicagens locais".

Nos últimos anos da década de 1990, Furtado volta a esse tema. No opúsculo de *O longo amanhecer* (1997), ele reafirma que, quando da criação da Sudene, discutira-se a necessidade de instâncias decisórias entre os níveis de poder estadual e nacional. Em face da fraqueza dos Estados, somente tal instância "poderia exercer uma ação promocional efetiva no campo do desenvolvimento econômico" (FURTADO, 1999, p.55). Refere-se à necessidade de uma regionalização do poder central, o qual não seria apenas delegado, mas passaria a encarnar uma efetiva vontade regional. Na mesma página, ele diz de forma categórica: "No caso de uma reformulação constitucional, não será fora de propósito discutir a possibilidade de uma esfera regional de poder". Para ele, esse poder regional, ao mesmo tempo em que pressionaria os atuais Estados, buscaria "corrigir os aspectos mais negativos das desigualdades demográficas e territoriais existentes" (FURTADO, 1999, p.55).

Furtado refere-se também com frequência à identidade em seu aspecto econômico e, sobretudo cultural, como elemento organizador de uma região. Em decorrência de seu passado histórico, a identidade cultural marca fortemente o Nordeste, mais do que as regiões Norte e Centro-Oeste, cujas formações são mais recentes.

Considerações finais

Neste texto, buscamos recolocar a questão do desenvolvimento regional, na perspectiva macro (econômica e espacial). Com essa preocupação recorremos à obra de Celso Furtado, autor que desenvolveu essa abordagem no Brasil, do ponto de vista teórico e prático. O seu conceito

teórico foi sendo construído à medida que avançou a sua pesquisa da evolução histórica da economia brasileira. Seguimos esse processo tal como ele se mostra na *Formação econômica do Brasil*, obra publicada em 1959. As conclusões desse livro servem de ligação para o estudo dos desequilíbrios espaciais do país nos anos 50 e a política de desenvolvimento do Nordeste proposta no conhecido estudo *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste* (GTDN), também de autoria de Furtado.

Consciente dos problemas que acentuados desequilíbrios econômicos espaciais podem colocar para a nação, Furtado sempre entendeu que a região, no Brasil, deve ser pensada em primeiro lugar em sua dimensão ampla (a grande região). Essa posição foi mantida pelo autor até o final. Nos últimos anos, ele procurou explicitar a sua defesa da instituição de uma instância de poder regional, ideia colocada já em 1959, mas na época de forma indireta, implícita.

Essa última proposição que, à primeira vista pode ser tida como irrealista, é, entretanto, considerada pelo autor como necessária para dar estabilidade ao sistema federativo brasileiro, que convive com fortes contrastes econômicos entre os Estados da Federação.

Ao reavivar a lembrança das ideias de Celso Furtado no campo do desenvolvimento regional, pensamos também em contribuir para a discussão desse tema, em um momento em que tende a se firmar, entre nós, abordagem que se preocupa apenas com o recorte microespacial (e também microeconômico), como se as dimensões dos países europeus fossem equivalentes às do Brasil.

Referências

BIELSHOWSKI, R. Furtado, o homem que explicou o Brasil. *Celso Furtado 80 anos:* homenagem da Paraíba. QUEIROZ, R. (Org). João Pessoa: Sebrae/PB, 2001.

CALLADO, A. *Os industriais da seca e os "galileus" de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Civi-lização Brasileira, 1960.

CEPAL. *Cinquenta años de pensamiento em la CEPAL*. Fondo de cultura econômica, Santiago, Chile, 1998, vol. 1.

FURTADO, C. *A dependência econômica*. Rio de Janeiro: MEC, 1956.

__________. *A economia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1954.

__________. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

__________. Entrevista: A constatação do GTDN e as exigências da atualidade. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, vol. 28, nº 4 out/dez, 1997.

__________. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1973.

__________. *O longo amanhecer*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

__________. Retour à la vision globale de Perroux et Prebisch". In: *Economie appliquée*, tomo XLVI, nº 3, 1994.

__________. Trabalhei como um condenado. *Celso Furtado 80 anos*: homenagem da Paraíba. QUEIROZ, R. (Org.). João Pessoa, Sebrae/PB, 2001.

__________. *Perspectiva da economia brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

GRAVIER, F. *Paris et le désert français*. Paris: Flammarion, 1947.

GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1959. [Relatório Furtado]

HIRSCHMAN, A. O. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

IGLESIAS, F. *Ideologia e história*. São Paulo: Perspectiva, 1971.

LANGE, O. *Economie politique*. Paris: PUF, 1969.

MOREIRA, R. *A política de industrialização do Nordeste*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1972.

OLIVEIRA, F. (Org). *Celso Furtado*: economia. São Paulo: Ática, 1983.

__________. “Depoimento à CPI do Congresso Nacional sobre a Sudene”. In: TAVA-RES, H. M. *Planejamento regional e mudança*. Rio de Janeiro: H. P. Comunicação/ IPPUR, 2004.

RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

PRADO JUNIOR, C. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1963.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. In: CEPAL. *50 años de pensamiento de la CEPAL,* 1949.

SINGER, H. W. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962. [Primeira versão: 1953, BNDE, mimeo.]

TAVARES, H. M. *Planejamento regional e mudança*. Rio de Janeiro: H. P. Comunicação/ IPPUR, 2004.

Capítulo XVIII

Celso Furtado: 60 anos do seu legado para a questão regional brasileira (1959-2019)[1]

Aristides Monteiro Neto[2]

1 Introdução

Em 2019, comemorou-se, simultaneamente, os sessenta anos da publicação do clássico da historiografia econômica nacional, *Formação Econômica do Brasil*, de Celso Furtado, e da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a partir das recomendações constantes do documento *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste* (GTDN), sob sua coordenação. Neste ano de 2020, oportunamente, registram-se os cem anos de nascimento de seu autor. Considerado por muitos o mais relevante pensador do desenvolvimento econômico brasileiro no século XX, Celso Furtado, não somente pensou a categoria analítica da nação, ou seja, debruçou-se na ideia de formação nacional entre nós, como deixou uma contribuição ímpar para a reflexão sobre o desenvolvimento regional brasileiro.

Estudos sobre a economia brasileira eram bem menos abundantes que os dedicados a aspectos sociais, políticos e jurídicos nacionais durante o transcorrer dos anos 1900-1940. O jurista Oliveira Viana, por exemplo, já havia se destacado com vasta obra política e jurídica – inicialmente com

---

1 Este artigo corresponde a uma versão revista e aprimorada de texto escrito originalmente para o Boletim Regional, Urbano e Ambiental do Ipea. BRUA No. 21, Jul-Dez, 2019. O autor agradece imensamente o convite dos organizadores para participar desta importante iniciativa de reflexão sobre a obra de Celso Furtado.

2 Doutor em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Especialista em desenvolvimento regional e federalismo. Pesquisador sênior na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Populações Meridionais do Brasil em 1920 até, pelo menos, Instituições Políticas Brasileiras em 1949. Sua visão conservadora sobre a "qualidade" do povo brasileiro de então – grandemente analfabeto e negro – desembocava num repertório de sugestões de reformas políticas e institucionais frontalmente contrárias ao sufrágio universal e a participação dos negros em nossa sociedade politica. Do ponto de vista da organização política era um propositor da centralização do poder no governo central e contra o federalismo.

Na década de 1930, obras seminais foram escritas por Gilberto Freyre – *Casa-Grande & Senzala*, em 1933 – e Sérgio Buarque de Holanda – *Raízes do Brasil*, em 1936. Ambas se propunham a apontar as características mais definidoras da vida nacional, as quais configurariam as marcas culturais e políticas, para o bem ou para o mal, do nosso desenvolvimento retrasado. Os referenciais teóricos e analíticos nestas obras trazem novidades para o debate prevalecente, pois, por meio da sociologia americana, no primeiro caso, e da história e sociologia weberiana, no segundo caso, produziram novas orientações e possibilidades para a inclusão social e reforma política no país.

Na década de 1940, os estudos de Caio Prado Júnior sobre a economia brasileira – os relevantes *Formação do Brasil Contemporâneo* de 1942 e *História econômica do Brasil* de 1945 – antecedem as reflexões de perspectiva econômica que o próprio Furtado viria a fazer. Ainda pouco antes de Furtado e quase concomitante à publicação de sua *Formação*, Raimundo Faoro e Antônio Candido apresentaram ao público suas contribuições ao entendimento do Brasil e se voltaram para essa problemática da "formação": o primeiro com o seu original estudo *Os donos do poder*, cujo objeto foi a investigação da formação do patronato brasileiro, escrito em 1958, e o segundo, em 1959, com a publicação de *Formação da Literatura Brasileira*.

Como se pode ver, ainda antes de o próprio Furtado aparecer com seu *Formação Econômica do Brasil*, havia, na verdade, um fértil e numeroso debate intelectual desde pelo menos a Proclamação da República, em 1889, sobre a natureza e o sentido da formação social, política e econômica do país. Debate que tentava posicionar o país frente ao cenário internacional da época com as fortes transformações em países europeus – em cenário de duas grandes guerras – e do espetacular desenvolvimento dos Estados Unidos, nação que, nesse ínterim, se tornou o centro econômico do mundo capitalista.

Em comum a todos esses pensadores estava o interesse no tema da formação do Brasil, isto é, da identificação e problematização dos elementos políticos, sociais, econômicos, culturais e mesmo literários fundacionais na nação. Estes eram, portanto, os assuntos recorrentes entre pesquisadores de diversas tradições intelectuais nessa alongada primeira parte do século XX. Buscava-se justamente entender, perscrutar e nomear detidamente a formação de uma jovem nação independente e republicana a partir de 1889, a qual, no entanto, se definia por seu característico passado de estruturas institucionais criadas em contexto de relações coloniais, escravistas e agroexportadoras. Furtado foi, assim, um estudioso contemporâneo das grandes questões de sua época.

2 Relembrando ênfases da contribuição analítica

Qual teria sido, portanto, o diferencial analítico e explicativo da *Formação Econômica do Brasil* que veio a distingui-lo das demais narrativas sobre o desenvolvimento brasileiro? Cabe inicialmente lembrar que em fins da década de 1940 e durante os anos 1950 transformações muito relevantes estavam ocorrendo no mundo desenvolvido. A reconstrução da Europa no pós-guerra, a centralidade dada ao planejamento estatal para esta tarefa de recuperação econômica e as novas abordagens de elaboração das contas nacionais – disseminadas pelo organismo das Nações Unidas – com a mensuração dos agregados econômicos determinantes da renda/produto nacional, foram todos eventos que possibilitaram ao autor, que havia passado um longo período de estudos naquele continente na década de 1940, a absorção e utilização de novos paradigmas para análise econômica de longo prazo.

Furtado, em seu *Formação* (1987 [1959]) realizou duas operações analíticas fundamentais condutoras dos argumentos apresentados ao longo de todo o livro. De um lado, a explicação histórico-cronológica em que estruturas econômico-sociais são identificadas, nomeadas e analisadas em perspectiva temporal a partir de seus processos evolutivos. No caso brasileiro, de um lado, as estruturas se apresentam na forma de complexos produtivos agroexportadores, os quais foram impulsionadores, em diversos momentos, de ciclos econômicos regionais (cana-de-açúcar, mineração, algodão, cacau, borracha e café); de outro lado, a contribuição original se mostrou na determinação do padrão de formação da renda interna gerada no respectivo complexo exportador.

Sob essa forma de entendimento da economia prevalecente no

território brasileiro, mostrou-se plenamente o diferencial explicativo de sua investigação. Percorrendo e nomeando os circuitos de renda (ou produto) interna em cada complexo econômico regional, o autor foi capaz de identificar os canais de impulso setoriais e territoriais porventura existentes. Como fatores de produção foram mobilizados (terra, mão-de-obra, capital e tecnologia empregada) em cada atividade produtiva regional, a forma de propriedade dos fatores prevalecente, bem como a capacidade de extração do excedente. Apontou e discutiu as consequências de ausência e/ou existência do assalariamento da mão de obra em cada formação econômica regional e esclareceu que até o momento da industrialização (pós-1930) não havia sido possível a constituição de um mercado nacional unificado, mas apenas meras formações econômicas regionais com características e dinâmicas próprias, sem capacidade de produzir impulsos significativos sobre estruturas produtivas mais amplas. Em linguagem contemporânea: os complexos agro-exportadores regionais teriam falhado em produzir as condições para o desenvolvimento endógeno das regiões onde a atividade agroexportadora havia se assentado.

A questão crucial a que se dedica o livro é porque a economia brasileira era, à época de sua escrita, tão atrasada *vis-à-vis* às demais ex-colônias europeias no continente americano – principalmente quando comparada com a dos Estados Unidos – mas também, embora não explicitamente, em relação ao México, Argentina e Chile. O autor retoma, portanto, a formação da economia colonial para entender sua evolução futura até o início do século XX. Mostrou como se frustraram, em cada ciclo expansivo agroexportador colonial, as possibilidades de expansão do mercado de trabalho e como, simultaneamente, se consolidavam as bases da concentração da renda e da propriedade no país. Tais razões concorriam para que o dinamismo econômico promovido pela metrópole sobre a colônia permanecesse limitado setorial e regionalmente.

Contudo, a análise foi além ao colocar em perspectiva a maneira própria como se consolidava nas entranhas da economia colonial a estagnação produtiva: demonstrou como após o *boom* da demanda por exportações em cada complexo exportador aquela economia involuía irremediavelmente para a atividade de subsistência, com estagnação da renda *per capita* e baixa ou inexistente monetização econômica. A demonstração desse padrão de repetição "ocupação-auge exportador-declínio para a subsistência" explicitou as razões pelas quais na economia

brasileira foram se sedimentando, ao longo da história, estruturas arcaicas nas regiões de base exportadora colonial.[3]

A seguinte passagem do livro é esclarecedora de como operavam os mecanismos de estímulo acima assinalados. Versando sobre a economia açucareira, Furtado (1987, p. 52 [1959]) comenta:

> Não havia, portanto, nenhuma possibilidade de que o crescimento com base no impulso externo originasse um processo de desenvolvimento de autopropulsão. O crescimento em extensão possibilitava a ocupação de grandes áreas, nas quais se ia concentrando uma população relativamente densa. Entretanto, o mecanismo da economia, que não permitia uma articulação direta entre os sistemas de produção e de consumo, anulava as vantagens desse crescimento demográfico como elemento dinâmico do desenvolvimento econômico.

Com variações, nos demais complexos exportadores o processo de transformação "bloqueada" do sistema econômico se repetiria por todo o período do Brasil colonial e se manteria até início do século XX. Apenas no século XIX, com a expansão da economia cafeeira em São Paulo, haveria modificações suficientes para o surgimento de uma economia de bases capitalistas com assalariamento. Nesse complexo agroexportador, certas condições se instalaram de maneira a permitir o reinvestimento de excedentes gerados em setores industriais: a existência de mão de obra livre e assalariada, capaz de se transformar em mercado para produtos de bens salário, e a presença de monetização da economia, com envolvimento de instituições bancárias provedoras de crédito para a atividade do café e para o reinvestimento em atividades ancilares.

3 A questão regional em fins da década de 1950

Celso Furtado se revelou, como poucos em sua época, um autor de olhar atento para as formações econômicas regionais e as implicações que as diferenciações estabelecidas entre elas, desde o período colonial até a década de 1950, teriam para o desenvolvimento futuro da economia

---

3 O interesse na determinação do fluxo de renda e das explicações para crescimento e decadência nos ciclos exportadores coloniais é manifesto explicitamente nas seguintes partes do livro: capítulo 9 (*Fluxo de renda e crescimento*), sobre a economia escravista de agricultura tropical; capítulo 14 (*Fluxo de renda*), sobre a economia escravista mineira; e capítulo 26 (*O fluxo de renda na economia de trabalho assalariado*), sobre a economia de transição para o trabalho assalariado (Furtado, 1987 [1959]).

nacional. Pode-se afirmar que ele se tornou o primeiro autor cuja interpretação da economia brasileira seria tomada como contributo direto para a mudança de paradigma de atuação do governo federal em políticas regionais.[4]

Em meio à efervescência nacional do deslocamento da capital da República do Rio de Janeiro para o Planalto Central do país, o recorrente problema das secas na região do Nordeste brasileiro ganhou potência explosiva entre 1958-1959. Níveis alarmantes de migrantes nordestinos passaram a se deslocar em massa e em condições precárias ora do sertão para as capitais dos estados nordestinos, ora para as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro em busca de oportunidades de trabalho na indústria. Não se atendo a esses dois grandes centros urbanos, também se moveram para a região Centro-Oeste em busca de trabalho na construção da nova capital federal, Brasília.

Premido pelo cenário explosivo de pobreza e indigência então instalado, o presidente da República Juscelino Kubitschek encomendou a Furtado – naquele momento trabalhando no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – propostas para o enfrentamento desses dramas, as quais norteassem a atuação federal na região. Prontamente, e em colaboração com demais especialistas, passou a organizar um diagnóstico da situação econômica e social da região. Publicado com o título de *Operação Nordeste*, o material se tornou a resposta do governo JK às demandas da região. O relatório apresentava o diagnóstico e sugeria estratégia de atuação do governo federal, vindo a resultar na fundamentação para a criação da Sudene em 1959, instituição que se tornaria referência e um divisor de águas para a política regional.

O essencial do diagnóstico desse documento é a apresentação da economia nordestina como, há um só tempo, *retrasada*, dado que sua renda *per capita* se encontrava em patamar inferior à metade da renda média nacional, e em *situação de declínio*, pois sua base econômica agroexportadora se encontrava estruturalmente debilitada, apresentando um quadro de estagnação e sem capacidade de se modernizar. É isso que o autor afirma no documento da *Operação Nordeste* debatido e publicado pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) em junho de 1959:

---

4 Diniz (2009, p. 193), em artigo escrito para a coletânea comemorativa dos cinquenta anos de *Formação econômica do Brasil*, comenta: "*No nosso entendimento, o livro (...) pode ser lido como a primeira interpretação do desenvolvimento regional brasileiro*".

> Por exemplo, se a participação do Nordeste no produto bruto da economia brasileira, antes da guerra, em 1939, era de cerca de 30%, hoje em dia é apenas de 11%. Trata-se de uma disparidade crescente, que se agrava todos os dias. É possível que já tenha atingido um ponto em que a reversibilidade não seja fácil (Furtado, 1959, p. 14).

Mostrava-se que a região, desde de fins do século XIX, passou a perder participação na economia nacional e que tanto a fragilidade da base agroexportadora quanto seu parque industrial em estágio avançado de obsolescência tecnológica contribuíam simultaneamente para tal resultado.

À medida que a economia nordestina se arrastava em estagnação e retraso, a economia do Centro-Sul (hoje Sudeste e Sul) passava por momento de modernização e expansão acelerada, tendo o desenvolvimento industrial como o motor de tais mudanças. O diagnóstico elaborado pelo autor propunha que o subdesenvolvimento de uma região como o Nordeste, não era uma mera etapa em direção ao desenvolvimento. Não sendo possível resolver o problema apenas pelo crescimento natural da utilização de fatores produtivos. Seria preciso muito mais que isso. Urgia, na verdade, que modificações estruturais viessem a ser empreendidas na economia regional.

A proposição de Furtado no documento do GTDN foi a de que os problemas estruturais da região Nordeste deveriam ser encaminhados para uma mudança em direção a uma nova trajetória de crescimento da renda *per capita*, a qual passaria a ser sustentada por um processo de industrialização da região periférica, do mesmo modo que ocorria na região mais adiantada.

A questão nordestina deixou de ser vista, paulatinamente, como um problema hidráulico, isto é, uma questão de disponibilidade hídrica, para ser o de realização de uma transformação estrutural na economia regional. Houve uma mudança vital no entendimento de como deveria ser a ação pública na região. Sairia o foco da açudagem e da provisão de água em terras privadas – ações de política predominantes desde o período do império, na última metade do século XIX – para a reestruturação das bases econômicas regionais, com apoio decisivo à transferência de capitais privados para a industrialização no Nordeste.

À mudança na estratégia de desenvolvimento para a região correspondia simultaneamente uma transformação institucional para assegurar a sua execução. A criação da Sudene representou esse desígnio. Foi criada com alguns objetivos fundamentais: o primeiro a ser destacado

é o de ser um braço político-institucional do governo federal na região; segundo, planejar o desenvolvimento e, terceiro, orientar, por meio de incentivos financeiros (Mecanismo 34/18)[5], a transferência de capitais produtivos das demais regiões do país em direção ao processo de industrialização que se queria em curso na região.

Para Furtado, o país naquele momento carecia profundamente de planejamento governamental e de instituições adequadas a essa ação prefiguradora. No caso da questão regional, a mudança de interpretação do fenômeno das disparidades regionais dentro de um mesmo país e os objetivos de construir uma trajetória de paulatina mudança estrutural exigia necessariamente que uma nova instituição adequada aos novos propósitos ganhasse corpo. Sua função seria a de realizar o planejamento das ações federais, inclusive o de coordenação dos demais órgãos federais, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) na região. Sobre a nova instituição, ele afirmou que a Sudene

> pretende ser um órgão de natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao Governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos (FURTADO, 1959, p. 18).

Como resultado não previsto pelo autor, a criação dessa instituição de desenvolvimento regional viria a estimular a transposição do seu modelo institucional para as demais regiões do país logo após golpe de 1964. É claro que com a ruptura institucional de 1964, Furtado foi obrigado a sair do país. Os rumos da política regional e de sua principal instituição à época passaram a ser conduzidos por orientações bem diferentes das originalmente idealizadas. Foram criadas nos governos militares a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) em 1966 e a Superintendência para o Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) em 1967, que teriam atribuições similares de facilitar a industrialização e o financiamento de atividades agropecuárias nessas regiões.

Tais superintendências tiveram papel relevante na configuração de

5 O (mecanismo) Sistema 34/18 (recebeu tal denominação em função do art. 34 da Lei nº 3995/61 e do art. 18 da Lei nº 4239/63) surgiu como uma das alterações aos incentivos fiscais concedidos às empresas privadas.

um novo modelo de planejamento do desenvolvimento regional – chamado de *industrialização incentivada* (GUIMARAES NETO, 1989) –, o qual permitiu que a indústria nacional, com matriz no Centro-Sul, viesse a se instalar nos mercados das três regiões que eram alvo de políticas regionais explícitas. O modelo institucional daria frutos nas décadas de 1960 e 1970 ao estimular a localização industrial, de maneira preferencial, nas grandes áreas metropolitanas da Amazônia (Manaus e Belém) e do Nordeste (Salvador, Recife e Fortaleza).

Contudo, entraria em crise ao longo da década de 1980 em meio à longa depressão da economia brasileira. Nos anos 1990, as superintendências foram reformuladas e transformadas em agências de desenvolvimento com objetivos, recursos orçamentários e humanos bem mais restritos. Permanecem, desde então, enfraquecidas e, em certo sentido, disfuncionais ante as regras do federalismo e do planejamento brasileiro pós Constituição Federal de 1988.

4 O legado de Furtado para a questão regional hoje

Passados sessenta anos desde a apresentação do documento elaborado pelo GTDN ao governo JK e da criação da Sudene, muitas transformações ocorreram no país e na região ora em função das prescrições e do esforço institucional criado então, ora também por conta da orientação que a economia nacional tomou a partir das determinações dos governos militares, a partir de 1964.

A historiografia econômica e política brasileira bem como uma pletora de documentos de avaliação de políticas já fizeram extenso balanço sobre tais eventos, não sendo necessário aqui trazer detalhes. Contudo, vale ainda sublinhar inicialmente certos limites da herança imaginada por Celso Furtado. O processo de industrialização autônoma prefigurado para o Nordeste, comandado por capitais regionais capazes de atrair desde atividades de bens salários até as de bens de capital, não ocorreu como previsto.

O que de fato aconteceu foi um processo de integração da economia regional à nacional, em que esta última veio a redefinir o lugar da região na divisão de trabalho inter-regional. Como resultado houve ampla modernização produtiva, ainda que condicionada aos imperativos locacionais de aproveitamento dos mercados regionais pelas empresas da região matriz.

A industrialização incentivada na região se caracterizou, de um lado,

pela implantação e consolidação de novos setores – como a indústria de bens intermediários (minerais metálicos e não metálicos, produtos de borracha, refino de petróleo e outros mais) – e, de outro lado, pela modernização de setores preexistentes, como a indústria têxtil e confecções, alimentos etc.[6] A estrutura produtiva nordestina tornou-se mais conectada a economias mais industrializadas do país como demandadora de insumos industriais e bens de capital, ao mesmo tempo que se manteve como fornecedora de produtos agropecuários e bens de consumo não durável.

O ciclo econômico da nova estrutura produtiva da indústria incentivada passou a apresentar dinâmicas bem próximas ao correspondente ciclo nacional – por sua vez comandado pela dinâmica da região mais industrializada. Fases de intenso crescimento econômico na região mais dinâmica provocam elevação do ritmo de crescimento no Nordeste, ora pela expansão da demanda de bens de consumo e de insumos regionais, ora pela ampliação do investimento produtivo da matriz em filiais regionais. Na baixa do ciclo nacional, a economia regional também se ressente e passa a apresentar baixo crescimento, ainda que em vários períodos suas taxas tenham permanecido levemente mais acentuadas que o observado no plano nacional (GUIMARÃES NETO, 1989).

É fato que a completude do processo de integração da economia nacional, por óbvio, traria repercussões não desejadas sobre a trajetória futura do desenvolvimento nordestino – e também das regiões da Amazônia e do Centro-Oeste, que vieram a ser integradas à economia nacional em bases similares –, cujo entendimento se mostra crucial no momento de reelaboração das estratégias governamentais para tais regiões.

Sendo um processo de industrialização regional não autônomo, isto é, como ele se mostra dependente das decisões de investimento empresarial realizadas na região de maior desenvolvimento, seu crescimento passou a depender de forças externas para se efetivar. A orientação das políticas de desenvolvimento regional visando alcançar, ou se aproximar, dos padrões de produto *per capita* médio nacional tornou-se uma tarefa de difícil obtenção, pois passou a depender essencialmente da forma e do ritmo com que a integração produtiva comandada pela região desenvolvida (Sudeste) articula a região "problema" para crescer.

Com o propósito de organizar um balanço sobre possíveis avanços e limitações produzidos pelo esforço de industrialização, podem ser

---

6 Ver, entre outros, os estudos de Magalhães (1983) e Guimarães Neto (1989).

ressaltadas sobre a questão regional do Nordeste – e, com certa parcimônia, podem extrapoladas para a Amazônia e o Centro-Oeste – duas perspectivas analíticas para a compreensão da natureza dos resultados alcançados. Para tal, utilizarei a metáfora do "copo meio cheio ou meio vazio" para caracterizar elementos da evolução econômica regional no período em consideração.

Esta metáfora sugere que há um certo impasse ou inconclusão acerca de um balanço definitivo sobre os resultados obtidos pelas políticas governamentais de desenvolvimento para a região. Tanto se pode adotar a perspectiva mais otimista de que transformações reais e consideráveis ocorreram, quanto se pode acalentar certo pessimismo e se encaminhar para aceitar a existência de insuficiência ou parcialidade nos resultados atingidos.

- A perspectiva otimista ou "*o copo meio cheio*": a economia nordestina transformou-se de tal maneira a partir da década de 1960 que paulatinamente superou sua dupla característica de ser estagnada e apresentar baixo ritmo de crescimento. As mudanças estruturais ocorridas – ainda que, sob determinadas perspectivas, sejam consideradas insuficientes – contribuíram para que a região passasse a apresentar, de modo sustentado no tempo, taxas de crescimento econômico positivas e elevadas, deixando para trás seu passado de estagnação. Vejamos alguns números: entre 1960-2015, as taxas médias de expansão do Nordeste se mantiveram levemente acima das taxas do Brasil como um todo – para o produto interno bruto (PIB) total, de 4,13% e 4,09% ao ano (a.a.), respectivamente, e PIB *per capita* de 2,38% e 2,18% a.a. Ou seja, no longo prazo pós-1960, a economia regional apresentou capacidade de acompanhar – e até mesmo ultrapassar, em alguns períodos – o elevado crescimento econômico por que passava o país. Veja-se o seguinte:

  a) Anos 1960-1980: a força do crescimento da economia regional não esteve descolada dos próprios ciclos econômicos nacionais. No período inicial de execução das políticas de incentivos fiscais regionais, entre 1960-1980 – contemporâneo da aceleração da industrialização nas regiões Sudeste e Sul – a região Nordeste apresentou crescimento econômico muito elevado, mas ainda abaixo da média nacional: para o PIB total, as taxas anuais para o Nordeste e Brasil foram, respectivamente, de 6,03% e 7,03%, com PIB *per capita* se expandindo ao ritmo de 3,77% e 4,55%;

b) Anos 1980-2000: após a década de 1980, com a crise econômica nacional, as taxas refluem e a economia do Nordeste passa a apresentar crescimento acima da média nacional. Nesse período, o PIB total do Nordeste e do Brasil cresceu a taxas de 2,32% e 0,25%, e o PIB *per capita* a taxas de 0,79% e 0,25%, respectivamente; e

c) Anos 2000-2015: mais recentemente, a região Nordeste mostrou, de novo, que pode continuar a crescer acima das médias nacionais. As taxas anuais do PIB total para Nordeste e Brasil foram, respectivamente, de 3,47% e 2,6% e as do PIB *per capita* de 2,37% e 1,65%.

- A perspectiva pessimista ou "*o copo meio vazio*": a renda ou produto *per capita* regional mantem-se em 2015 no patamar de 50% do valor nacional, cifra equivalente à observada em 1960 por Furtado, mesmo considerando o ritmo mais intenso de crescimento econômico regional. O pouco êxito na redução da distância entre a periferia e o centro quanto ao PIB per capita é evidente e constitui tarefa a ser ainda superada pelas novas gerações de elaboradores de políticas públicas, entre eles os economistas.

Para se entender a razões para a persistência desse *gap* de renda/produto *per capita* as seguintes considerações devem ser observadas:

- O problema da escala técnica e de densidade de capital na estrutura produtiva ou a escala da firma ou setor. A estrutura produtiva incentivada a se instalar no Nordeste cristalizou papéis específicos para a indústria ali instalada: *i)* o de produtora de bens de consumo leve e intermediários, com baixa intensidade tecnológica e relativamente reduzida dimensão de capital investido, enquanto que na região mais desenvolvida foram implantadas as indústrias de bens de capital e bens de consumo, e intermediários tecnologicamente mais desenvolvidos; *ii)* o de absorvedora no seu mercado regional de produtos produzidos por filiais de empresas sediadas no Sudeste-Sul. Desse modo, seu raio de atuação ficou restrito à dimensão regional e sua escala de produção encontra-se permanentemente limitada. Não pode vender para as demais regiões nem para o exterior, pois cabe à matriz, com maior escala produtiva, realizar essas tarefas; e *iii)* o problema da limitação da renda salarial. A industrialização incentivada sempre contou, como elemento adicional de estímulo à localização, com o diferencial de baixos salários oferecidos pela região. Estudos recentes continuam a evidenciar a manutenção de

elevados diferenciais de salários entre os mesmos ramos de atividades no Nordeste e no resto do país, o que constitui fator limitante para a expansão do mercado de consumo regional, principalmente nos possíveis efeitos multiplicadores sobre a economia formal e até informal regional;

- As limitações do nível de infraestrutura em geral. A região Nordeste, ainda nas décadas recentes, continua a apresentar *deficit* de oferta de infraestrutura em geral relativamente aos avanços na região Sudeste. Dadas as caraterísticas de indivisibilidade e longa maturação do investimento, a capacidade regional de financiamento desse tipo de bem público evidencia-se mais restrita na região mais pobre. Quanto menor a oferta relativa de infraestrutura, menor o incentivo para a atração de investimentos privados;
- As restrições da pobreza e as ecológicas postas, em maior amplitude pelo semiárido devem ser motivo de aprofundada reflexão em qualquer estratégia a ser perseguida. No semiárido se encontram de maneira mais acentuada os dramas regionais da pobreza rural crônica e as restrições ecológicas para a superação do desemprego generalizado dos recursos humanos e de capital produtivo. Nas últimas duas décadas, os enfrentamentos realizados pela política federal tiveram rebatimentos muito transformadores na região por meio de mecanismos de transferências de renda a famílias (Programa Bolsa Família (PBF), Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e aposentadorias rurais), investimentos em universalização do acesso a energia elétrica, habitação e segurança alimentar. São ações que ainda precisam ter continuidade e maior sinergia com as políticas regionais explícitas. Apesar dos avanços obtidos, a região Nordeste (mas também o Norte) continua com indicadores sociais e educacionais em geral aquém das médias nacionais estabelecidas.
- Tais fatores aqui comentados não esgotam todas as possibilidades do enfrentamento das questões estruturais, mas podem ser vistos como principais orientadores visando a busca de explicações para alguns dos insucessos do modelo de desenvolvimento regional – a restrição da escala do mercado regional, a limitação representada pelo reduzido tamanho da massa salarial, os *deficit* de infraestrutura, e a questão social da pobreza em associação com o imperativo ecológico no semiárido –, pois confluem para que a renda *per capita* se encontre permanentemente retrasada quando comparada a

estruturas produtivas regionais mais capital intensivas e com níveis de salários mais elevados.

5 Desafios para a política regional no tempo presente

Evidências recentes estão confirmando que estratégia nacional de desenvolvimento lastreada na expansão industrial, prevalecente nas décadas de 1930-1980, chegou à exaustão. Desde a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro dos anos 1980, os elementos de impulsão da indústria como motor do crescimento econômico encontram-se enfraquecidos. Na década de 1990, as reformas neoliberais com seus vetores macroeconômicos de predomínio de privatizações de empresas públicas, facilidades a movimentação (entradas e saídas) de capitais e restrições permanentes ao gasto público de caráter desenvolvimentista, levaram ao debilitamento das capacidades de atuação do estado nacional na elaboração de políticas macroeconômicas, produtivas e regionais robustas e de longo prazo.

Esse novo e adverso contexto vem se caracterizando do ponto de vista da transformação da estrutura produtiva nacional por desindustrialização precoce e expansão das atividades ligadas a recursos naturais na estrutura produtiva nacional das últimas duas décadas. As políticas regionais de estímulo à industrialização vêm, em certo sentido, perdendo efetividade e eficácia, trazendo preocupações quanto à trajetória futura das disparidades regionais no Brasil.

5.1 Desindustrialização e regressão produtiva

A participação do setor industrial no PIB nacional tem sido declinante nas últimas duas décadas e, em particular, a parcela relativa do valor adicionado bruto (VAB) da indústria de transformação atingiu o patamar de 12,0% do VAB total em 2014. Em 1995, essa mesma proporção foi de 18,6% do VAB nacional. Sem dúvida, parte do debate econômico voltou-se para o tema da desindustrialização e da paulatina transformação da economia brasileira de volta para a especialização em produtos primários.

Na atual conjuntura, as teses que sugerem manter a ênfase em mudanças estruturais nas regiões a partir da indústria se enfraqueceram consideravelmente. De um lado, observa-se que vertentes de economistas alinhadas a posições mais liberais têm advogado que o processo de desindustrialização em curso deve ser visto como uma trajetória normal, o que se verifica já há algum tempo nas economias mais desenvolvidas da

Europa, do Japão e da América do Norte. Nessa interpretação do desenvolvimento econômico, seria chegado o momento, para países de renda média como o Brasil, de centrar foco em atividades de serviços sofisticados e ligados aos mercados internacionais (serviços *tradeables*).

Noutro posicionamento estão os estudiosos que ainda creem que o motor do dinamismo econômico reside no desenvolvimento da atividade industrial. Sendo este um setor produtivo caracterizado pela existência de poderosas economias de escala, a produtividade e rentabilidade das atividades industriais tendem a ser mais elevadas que no restante da economia. Nessa visão, as inter-relações setoriais para frente e para trás produzidas por esse setor se revelam ainda mais robustas que as existentes na chamada "economia de serviços".

No caso brasileiro, a política regional pensada por Furtado também teve como centro de sua estratégia a industrialização associada à modernização das condições gerais da agropecuária nordestina. Os esforços de industrialização e modernização da economia regional se coadunavam com as reflexões que se faziam nas escolas da chamada economia do desenvolvimento, e se nutriam de formulações de autores como Kuznets, Kaldor e Hirschman. Nos tempos atuais, em que o país mostra sinais de desindustrialização precoce e indesejada, a política regional precisará necessariamente reavaliar a forma e a intensidade com que se dedica a criar condições para a mudança estrutural via aplicação de recursos na indústria.

Na contramão do processo de redução do tamanho e relevância da indústria na estrutura produtiva nacional, é fato, entretanto, que a desconcentração territorial da atividade industrial continua a ocorrer na escala nacional. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por exemplo, ampliaram substancialmente sua participação no valor da transformação industrial (VTI) da indústria de transformação nacional entre 1996 e 2015, mesmo em meio a um contexto de perda do dinamismo da indústria.

Na região Norte, a indústria de transformação passou de 3,4% do total nacional do VTI setorial em 1996 para 4,6% em 2015. A região Nordeste teve evolução mais satisfatória, passando de 8,2% em 1996 para 10,9% em 2015. E, por fim, a região Centro-Oeste aumentou sua participação de 2,6% para 6,1% entre, respectivamente, 1996 e 2015 (MONTEIRO NETO e SILVA, 2018).

A política produtiva federal operada pelo BNDES, bem como a política regional brasileira no período 2003/2015, sem dúvida, contribuiu

para que atividades industriais continuassem se instalando em regiões de menor desenvolvimento econômico. Contudo, alguns passos adicionais poderiam ser dados no sentido do aumento da eficácia dos recursos disponibilizados. Esses passos têm a ver com a ampliação do índice de densidade produtiva, o que é o mesmo que buscar incrementos de produtividade setorial por meio de intensificação das ligações e encadeamentos intersetoriais.

A capacidade de internalização de processo produtivos numa dada firma, indústria ou território por ser captada pelo índice de densidade produtiva (IDP), entendido como razão entre o VTI – a parcela da produção efetivamente realizada dentro do processo de produção – e o valor bruto da produção industrial (VBPI), que inclui a importação de insumos e equipamentos necessários para a realização da produção. Sua expressão é dada por $IDP = VTI/VBPI$, e quanto maior (menor) a parcela do VTI vis-à-vis o VBPI maior (menor) será a densidade produtiva existente numa dada indústria.

A situação atual do IDP para a indústria de transformação brasileira tem trajetória de perda de densidade com os valores atingindo 46,2% em 1996 e 41,0% em 2015. A situação nas regiões-alvo da política regional explícita para 1996 e 2015, respectivamente, é a seguinte: Norte: 44,9% e 37,8%; Nordeste: 45,3% e 42,5%; Centro-Oeste: 36,5% e 35,5%. Nas duas outras regiões mais industrializadas, o quadro em 1996 e 2015 é similar: Sudeste: 47,7% e 41,9%; e Sul: 43,7% e 40,5% (MONTEIRO NETO, SILVA e SEVERIAN, 2019).

Esses dados remetem para a ideia de que há forças que atuam sobre a indústria de transformação no território nacional, contribuindo para o surgimento de um vetor de perda da densidade produtiva pela ampliação da parcela da produção gerada fora do sistema econômico nacional, uma vez que a queda do IDP é generalizada em todas as regiões. A política regional, nesse contexto perverso, poderia contribuir, adicionalmente, por meio de foco especial de seus instrumentos, para incentivar uma trajetória produtiva alternativa capaz de operar maior geração interna de valor.

5.2 Reorientação no uso dos fundos constitucionais de financiamento (FCFs)

Durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, a garantia de recursos, na forma de FCFs das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), para o suporte ao desenvolvimento

produtivo guardou o espírito das políticas furtadianas. Desde sua criação e implementação esses FCFs passaram a se constituir em principais mecanismos de financiamento de atividades produtivas nas regiões de aplicação.

São recursos que apresentam uma trajetória crescente no tempo e estão constituindo importante fundo de poupança pública para o financiamento do investimento empresarial nas três regiões. A utilização dos FCFs, contudo, encontra-se por lei limitada a empréstimos ao setor privado, não podendo, desse modo, financiar o setor público na realização de obras de infraestrutura sem as quais o capital privado não terá incentivos a se apropriar.

5.3 Infraestruturas

A deficiência na dotação de infraestrutura em regiões de baixo desenvolvimento, como é o caso do Nordeste, tem sido uma restrição importante para estímulo à localização de empreendimentos privados. Se na década de 1970 e até meados de 1980 o governo federal pôde realizar vultosos investimentos infraestruturais em energia, portos, aeroportos e rodovias, nas décadas seguintes os mecanismos de financiamento não conseguiram ser ativados a contento (MONTEIRO NETO, 2005).

Sabe-se que o gasto em investimento público governamental pode ser distribuído numa carteira diversa de tipologias de gasto, como em obras em hospitais, escolas, creches etc, – isto é, no atendimento de infraestruturas sociais – e até mesmo em obras relacionadas a melhorias das condições para os empreendimentos produtivos, como portos, aeroportos, estradas etc. No período pós-2000, não somente o investimento público em geral do governo federal foi reduzido, mas também o dos governos estaduais nessa região e nas demais áreas que eram alvo de políticas regionais explícitas.

No primeiro caso, do investimento federal, estimativas para os anos 2001, 2005, 2010 e 2013 apontam o seguinte para a relação investimento/PIB regional do Nordeste: 2,5%, 1,9%, 1,5% e 1,5%, respectivamente. O gasto federal em investimento reduz-se ao longo do período investigado e parece permanecer no patamar de 1,5% nos últimos anos.

No que tange à capacidade de investimento dos governos estaduais, esta não apenas é baixa como tem sido estruturalmente limitada nas últimas duas décadas. Em 2000, a proporção do investimento público estadual de todos os nove estados da região Nordeste relativamente ao PIB regional foi de 1,7%. Em 2005, houve redução de se nível para 1,2% do PIB

regional. Em 2010, apresentou aumento para 2,0%, ano de aceleração do crescimento da economia brasileira. Entretanto, em 2013, voltou para o patamar de 1,7% em 2013. Em 2015 a proporção do investimento estadual caiu para a baixa cifra de 1,0% do PIB regional.[7]

Em conjunto, o investimento público total das duas esferas governamentais no Nordeste – governos federal e estaduais – representou a fração de 4,2% do PIB regional em 2000. Nos anos seguintes, o nível se estabeleceu em 3,1% em 2005, 3,5% em 2010 e 3,2% em 2013. Embora não tenha sido possível obter as estimativas para anos posteriores a 2013, dada a crise econômica nacional a partir de 2015 até o presente momento, a tendência é de queda de mais ou menos 50% do nível estabelecido até 2013, dada a severidade do colapso fiscal que se abateu sobre as contas públicas no país. Ou seja, se espera que depois de 2015 os percentuais conjuntos de investimentos dos governos federal e estaduais na região se estabeleçam próximo a 1,6% do PIB regional.

Aceitando-se, de modo otimista, a hipótese de que parcela do investimento público (federal e estadual) destinada a obras de infraestrutura ligadas à atividade produtiva deve se limitar a, no máximo, 50% do gasto público total nos anos presentes (2000-2013), isso significaria um nível de despesa pública em torno de 0,8% do PIB regional como apoio à melhoria e/ou ampliação da dotação regional de infraestrutura em geral.

Depreende-se, assim, que o esforço de gasto público em infraestrutura tem sido uma fração reduzida de recursos numa modalidade em que a região apresenta *deficit* bem consideráveis. Cabendo, nesse contexto, uma oportunidade para um papel mais ativo da política regional no sentido de reorientar seus instrumentos mais relevantes, os FCFs, para atender parte do financiamento de projetos de infraestrutura ora privados, ora públicos, ora, ainda, na forma de parceiras público-privadas, e até mesmo consórcios públicos estaduais e municipais.

5.4 Atividades industriais

O setor industrial não tem se apresentado como o principal demandador de recursos da política regional. Essa afirmação deve ser observada com

---

7 Estimativas do investimento público *federal* elaboradas por Nelson Zackseski da Dirur/Ipea com base dados oficiais do Ministério do Planejamento. Estimativas do investimento público *estadual* elaboradas pelo autor com base em dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF).

mais atenção que a comumente dada. Tem sido frequente associar como alvo preferencial da recepção de recursos dos FCFs as atividades industriais e, desse modo, imputar possíveis fracassos ou ineficiência da aplicação dos recursos à indústria.

Entretanto, os dados observados para o período de vinte anos entre 1995 e 2015 mostram que a indústria não foi o setor que mais captou recursos dos FCFs e até mesmo tem ficado apenas no patamar de 20% do total da demanda por financiamento.

Para um total acumulado de recursos mobilizados entre os três fundos (FNO, FNE e FCO) no período citado no valor de R$ 272,6 bilhões (valores reais de 2015), as *atividades agropecuárias* demandaram 46,9% do total; o setor de *comércio e serviços* ficou com 25,2% no mesmo período; a *indústria* obteve 19,8% do total; e atividades de *infraestrutura* (construção civil, energia e serviços de utilidade pública) totalizaram 8,1% (IPEA, 2019).

Essas informações, obtidas a partir de dados brutos enviados pelos bancos públicos gestores dos FCFs, apontam para um quadro em que a aplicação dos recursos tem se orientado mais para setores produtivos cujas relações intersetoriais (capacidade de estímulos para a frente e para trás) bem como a produtividade técnica são menores que na indústria.[8]

Desse modo, se de um lado o perfil de aplicação dos FCFs cristalizado no período 1995-2015 contribui para a diversificação produtiva, de outro lado não tem estrategicamente buscado fortalecer os efeitos dinâmicos superiores que atividades industriais operam sobre diversos ramos da cadeia produtiva a eles associados, inclusive sobre as atividades agropecuárias e os chamados serviços produtivos.

---

8 Uma literatura considerável sobre os efeitos multiplicadores intersetoriais aponta que são os setores de indústria que mais dinamizam a economia. Estudo recente de Marconi, Rocha e Magacho (2016), utilizando a metodologia de insumo-produto, aponta que os setores de petróleo e produtos químicos se revelaram aqueles com maior capacidade de indução sobre encadeamentos em outros setores da economia brasileira. Noutra ponta, com menor poder de indução, estão os setores de *commodities* agrícolas, serviços modernos, serviços empresariais e serviços de utilidades públicas. Para autores desse estudo, estratégias de crescimento baseadas em *commodities* agrícolas e/ou serviços modernos apresentariam baixo poder de indução setorial. O crescimento econômico advindo desse tipo de impulso tende a ser restrito e de baixo fôlego. Contudo, a dinâmica tende a ser mais robusta quando setores industriais e, particularmente, as atividades de refino e processamento de petróleo são motor de propulsão do crescimento.

6 Conclusões: herança e fortuna

O entendimento das formas estruturais que comandam a economia brasileira sempre foi o ponto central do empreendimento intelectual de Furtado. No seu livro *Formação Econômica do Brasil*, essa orientação teórica ganhou relevo e descortinou características essenciais dos processos de expansão e crise dos vários complexos agroexportadores desde o período colonial até o início da República – portanto, desde a etapa de trabalho escravo compulsório até a transição para o trabalho assalariado. Também trouxe à superfície os entraves provocados por estruturas de propriedade da terra e dos meios de produção altamente concentradas em poucos produtores, e esclareceu como a existência da mão de obra escrava se transformava em impossibilidades para a expansão de mercados internos nas economias regionais.

De sua experiência sobre o papel das economias regionais na estruturação de uma economia nacional com fracas articulações inter-regionais e intersetoriais, foi possível uma reflexão apurada e ao mesmo tempo original para o seu tempo. Tal reflexão propunha que as disparidades de desenvolvimento entre regiões de um mesmo país também deveriam ser atacadas por uma estratégia de alteração na estrutura produtiva regional, valendo-se para tal do impulso industrializante.

Sem dúvida, esse padrão de atuação da política regional com ênfase em estímulo e consolidação de um processo de industrialização para o caso do Nordeste brasileiro transformou-se num marco de orientação governamental e foi emulado para a Amazônia e o Centro-Oeste. A despeito das insuficiências notadas em avaliações recentes sobre o sentido e os resultados da modernização industrial nessas regiões, as estruturas produtivas regionais modificadas pela política ganharam impulso e permitiram que as regiões se atrelassem ao ritmo de crescimento da economia nacional.

Para além de seu papel como intelectual e pensador, Celso Furtado fez parte de um grupo de intelectuais e profissionais do serviço público que em meados do século XX deu enorme contribuição ao desenho institucional que configurou o Brasil moderno. Sua atividade intelectual sempre esteve marcada pela ideia da singularidade da formação nacional e da possibilidade de o país trilhar um caminho próprio no concerto das nações desenvolvidas. Não por outra razão que em momento crucial da vida nacional, na década de 1950, um esforço de aprimoramento

institucional guiou as formulações de estratégias de desenvolvimento.

De fato, entre as décadas de 1950 e 1960, importantes instituições públicas foram criadas para implementar estratégias de desenvolvimento – entre elas, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Central do Brasil (BC), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Sudene e tantas outras. Furtado esteve próximo ou foi, ele próprio, propositor de algumas dessas experiências, em particular de um novo arranjo institucional para a atuação federal na política regional, com a criação da Sudene à frente. Nesse sentido, ele deixou um grande legado institucional para a nação – a Sudene e sua história de planejamento do desenvolvimento regional.

Passadas tantas décadas, a reflexão sugerida aqui é que o legado deve inspirar as gerações atuais e futuras para a ideia de que o desenvolvimento de uma nação e de uma região não é uma fatalidade dada pelo mercado, isto é, determinada por condições exógenas internacionais. Existe, pelo contrário, um grande espaço para que as nações reelaborem suas estruturas econômicas, políticas e institucionais em busca de novas trajetórias para seu desenvolvimento inclusivo e sustentado.

A preocupação com o modelo de desenvolvimento centrado na dinâmica externa – característica "genética" da economia colonial brasileira que retornou à ativa nas décadas recentes por meio da orientação para a produção de *commodities* exportáveis – retornou ao rol dos problemas nacionais. O país se encontra numa transição produtiva em direção à desindustrialização, especialização em atividades intensivas em recursos naturais e mão de obra de baixa remuneração, preso numa armadilha de baixa ou média renda *per capita*.

De maneira atualizada, a economia brasileira parece retornar para padrões produtivos sem capacidade endógena de crescimento, tal como no período que se estendeu da época colonial até os anos 1930. O mercado interno nacional, nesse contexto adverso, tende a permanecer limitado; estímulos da demanda externa sobre produtos locais apresentam fraca reverberação intersetorial e inter-regionalmente.

As lições de pensadores como Celso Furtado sobre as fontes do crescimento econômico endógeno a longo prazo, bem como suas proposições de arranjos institucionais adequados às necessidades de cada momento

histórico, para a implementação de políticas tornam-se tanto mais necessárias quanto mais a sociedade brasileira fracassa quando incorre em estratégias repressoras das escolhas coletivas e democráticas.

Referências

DINIZ, Clélio C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. In: *Celso Furtado e a Formação Econômica do Brasil*. Edição comemorativa dos 50 anos de publicação (1959-2009). Francisco da Silva Coelho e Rui Guilherme Granziera, organizadores. Editora Atlas: São Paulo. 2009.

FURTADO, C. A *Operação Nordeste*. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ISEB. Rio de Janeiro. 1959.

______________. *Formação Econômica do Brasil*. 22. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1987 [1959 no original].

GUIMARÃES NETO, L. *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*. Recife: Massangana; Fundação Joaquim Nabuco. 1989.

IPEA. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. BRUA Nº. 21. Seção Indicadores Regionais. Jul-Dez. 2019.

MAGALHÃES, A. R. *Industrialização e desenvolvimento regional: a nova indústria do Nordeste*. Brasília: Ipea; Iplan. 1983.

MARCONI, N.; ROCHA, I. L.; MAGACHO, G. R. Sectorial capabilities and productive structure: an input-output analysis of the key sectors of the Brazilian economy. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 3, p. 470-492. 2016.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O. Desconcentração territorial e reestruturação regressiva na indústria no Brasil: padrões e ritmos. *Texto para Discussão, n. 2402*. Brasília: Ipea. 2018.

______________. Perfil e Dinâmica das Desigualdades Regionais no

Brasil em Territórios Industriais Relevantes. *Texto para Discussão n. 2511*. Brasília: Ipea. 2019.

MONTEIRO NETO, Aristides. Desenvolvimento Regional em Crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 1990-2005. *Tese de Doutorado*. Instituto de Economia. UNICAMP. 2005.

COLABORADORES DESTE VOLUME

Antonio Guedes Rangel Junior
Aristides Monteiro Neto
Bernardo Ricupero
Candido Mendes
Carlos Antônio Brandão
Carlos Mallorquin
Clélio Campolina Diniz
Francisco de Oliveira *(In memoriam)*
Guido Mantega
Hermes Magalhães Tavares *(In memoriam)*
José Luís Cardoso
Luiz Carlos Bresser-Pereira
Maria da Conceição Tavares
Rosa Freire D´Aguiar
Tamás Szmrecsányi *(In memoriam)*
Tania Bacelar de Araújo
Valdeci Monteiro dos Santos
Vera Alves Cêpeda
Wilson Cano *(In memoriam)*